
Cour Constitutionnelle – Arrêt n°145/2011 du 22 septembre 2011

L'arrêt de la Cour Constitutionnelle n°145/2011 du 22 septembre 2011 porte sur deux recours en annulation de la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité. Les recours ont été introduits d'une part par l' « Orde van Vlaamse balies » et Jo Stevens, et d'autre part par l'ASBL « Liga voor Mensenrechten ».

La loi attaquée modifie des lois existantes, les dispositions attaquées concernant principalement des modifications de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. Il existe deux services de renseignement et de sécurité : un service civil de renseignement et de sécurité, appelé « Sûreté de l'Etat », et un service militaire de renseignement et de sécurité, appelé « Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées ». La loi attaquée opère une distinction entre trois catégories de méthodes de collecte de données : les méthodes ordinaires, les méthodes spécifiques et les méthodes exceptionnelles ; leur différence se situe dans leur caractère plus ou moins intrusif à l'égard de la personne à laquelle la méthode est appliquée.

1. Le contrôle de l'application des méthodes spécifiques et exceptionnelles de collecte de données par les services de renseignement et de sécurité

La première question examinée par la Cour concerne le contrôle de l'application des méthodes spécifiques et exceptionnelles de collecte de données par les services de renseignement et de sécurité. Les méthodes spécifiques ne peuvent être mises en œuvre qu'après décision écrite et motivée du dirigeant du service de renseignement et de sécurité et après notification de cette décision à la commission administrative¹. Les méthodes exceptionnelles de recueil des données ne peuvent être mises en œuvre qu'après autorisation du dirigeant du service qui dans ce cas est soumise à l'avis conforme de la commission administrative. Par ailleurs, le Comité permanent R est chargé du contrôle *a posteriori* des méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données par les services de renseignement et de sécurité : il se prononce sur la légalité des décisions relatives à ces méthodes ainsi que sur le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

a) L'absence de débat contradictoire quant à l'utilisation, au cours d'une procédure pénale, des informations recueillies lors de la mise en œuvre de méthodes spécifiques ou exceptionnelles de collecte de données

La Cour est amenée à se prononcer sur la transmission des données recueillies par les services de renseignement et de sécurité dans le cadre de la mise en œuvre de méthodes spécifiques ou exceptionnelles de collecte de données aux autorités judiciaires. Lorsque la mise en œuvre des méthodes spécifiques ou exceptionnelles révèle des indices

¹ La commission administrative, composée de trois magistrats, est chargée de la surveillance des méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données par les services de renseignement et de sécurité.

sérieux relatifs à la commission d'un crime ou d'un délit ou indique, sur la base d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus, la loi prévoit que les services concernés portent immédiatement ceux-ci à la connaissance de la commission. Cette dernière joue un rôle de filtre: elle dispose de toutes les données recueillies pour examiner l'existence, ou non, d'indices sérieux relatifs à la commission d'un crime ou d'un délit ou d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être ou ont été commis. Si tel est le cas, le président dresse un procès-verbal non classifié qui sera transmis au procureur du Roi ou au procureur fédéral.

Les parties requérantes font grief à la disposition correspondante de la loi (l'article 15) de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles estiment que la disposition attaquée crée une discrimination à l'égard des personnes à charge desquelles est menée une enquête pénale recourant à un procès-verbal non classifié, établi par la commission administrative, en ce que leur droit à la contradiction serait limité par rapport à celui des personnes à l'égard desquelles est menée une enquête pénale dont le dossier pénal ne contient pas de procès-verbal non classifié. Selon elles, la limitation du débat contradictoire et de la publicité interne n'est pas nécessaire et est disproportionnée à l'objectif poursuivi (au niveau de l'importance des informations soustraites à la publicité interne et au contradictoire et au niveau de l'absence d'un cadre procédural adéquat).

La Cour Constitutionnelle rappelle qu'une enquête de renseignement n'est pas destinée à rechercher des infractions² et que le recours à des méthodes de collecte de données par les services de renseignement et de sécurité peut justifier que certaines informations soient tenues secrètes en raison de leur caractère sensible³. Elle estime qu'il n'est pas déraisonnable d'organiser une procédure différente de celles pour lesquelles le secret n'est pas nécessaire et dans lesquelles les parties peuvent consulter toutes les pièces du dossier répressif⁴. En ce qui concerne plus spécifiquement le respect du principe du contradictoire, la Cour estime que la non-communication des données protégées à la défense ne saurait en principe lui porter atteinte étant donné que le procès-verbal non-classifié ne constitue pas une preuve indépendante⁵. La Cour affirme que le principe de l'égalité des armes entre la défense et la partie poursuivante ne saurait non plus être violé au motif que la partie poursuivante n'a pas davantage accès aux données protégées que la défense⁶. La Cour rappelle cependant qu'il ne peut être exclu que certaines données protégées, ne figurant pas dans le procès-verbal et dans le dossier répressif, puissent être considérées dans certains cas comme un élément ou un début de preuve et doivent par conséquent être en principe communiquées aux parties. Elle affirme toutefois que le droit de prendre connaissance de tous les éléments de preuve n'est pas absolu et que dans certains cas, il peut être nécessaire de ne pas divulguer certains éléments de preuve à la défense, en vue de préserver les droits fondamentaux d'une personne ou de garantir un intérêt général important (arrêt 202/2004 du 21 décembre 2004, B.27.6 et arrêt 105/2007 du 19 juillet 2007, B.11.1.) et que la classification tend à protéger certaines données afin de sauvegarder les intérêts fondamentaux de l'État⁷. Toutefois, l'ingérence dans les droits de la défense ne peut être justifiée que si elle est strictement proportionnée aux objectifs fondamentaux poursuivis et si elle est compensée par une procédure qui permet à un juge indépendant et impartial de vérifier la légalité de la procédure. La Cour estime que le législateur a compensé de manière

² B.12.

³ B.16.

⁴ B.16.

⁵ B.17.

⁶ B.17.

⁷ B.18.

suffisante l'ingérence dans les droits de la défense : il existe une procédure dans laquelle des instances indépendantes et impartiales sont en mesure d'examiner la légalité de la procédure (aux différents stades de la mise en œuvre des méthodes : dirigeant du service de renseignement et de sécurité, commission administrative et Comité permanent R)⁸.

b) La composition du Comité permanent R et la procédure applicable

La Cour s'est ensuite intéressée plus spécifiquement au Comité permanent R. Celui-ci a deux rôles distincts : d'une part, il est chargé du contrôle *a posteriori* des méthodes spécifiques et exceptionnelles de collecte de données par les services de renseignement et de sécurité, et d'autre part, il a une compétence d'avis qui ne s'exerce que si la mise en œuvre de méthodes spécifiques ou exceptionnelles révèle des indices sérieux de la commission d'une infraction qui justifient la transmission d'un procès-verbal non classifié au procureur de Roi ou au procureur fédéral. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec le droit à un recours effectif, garanti par l'article 13 de la même Convention.

Elles reprochent aux dispositions attaquées d'instaurer une procédure de consultation facultative et non obligatoire devant le Comité permanent R et de ne pas prévoir à cet égard un droit d'initiative au profit du ministère public, un débat contradictoire et une sanction liée à cette compétence d'avis.

Droit d'initiative du ministère public

En ce qui concerne le droit d'initiative du ministère public, la Cour, qui précise que les moyens en cause sont en réalité dirigés contre la compétence d'avis du Comité permanent R, souligne que, dans ce cadre, la loi prévoit que la chambre du conseil, de même que le tribunal et le président de la cour d'assises peuvent, soit d'office, soit sur réquisition du ministère public, soit à la demande du prévenu, de la partie civile ou de leurs avocats, demander au Comité permanent R un avis écrit sur la légalité de la méthode de recueil de données. Elle en conclut que le moyen n'est pas fondé dans cette mesure⁹.

Débat contradictoire

Au sujet du grief relatif à l'absence de procédure contradictoire devant le Comité permanent R saisi d'une demande d'avis, la Cour soutient que comme le législateur n'a pas prévu de procédure particulière que doit suivre le Comité permanent R lorsqu'il doit donner un avis sur la légalité des méthodes de renseignement utilisées, il doit être présumé ne pas avoir voulu déroger à la procédure prévue pour la compétence de contrôle *a posteriori*. Il y est prévu que toute personne qui justifie d'un intérêt personnel et légitime qui introduit une plainte devant le Comité permanent R, peut, accompagnée de son avocat, consulter le dossier au greffe du Comité permanent pendant 5 jours ouvrables. Étant donné que toute personne intéressée, en ce compris le prévenu, peut introduire une plainte, la Cour estime que le choix du législateur de ne pas avoir prévu de procédure particulière « n'est pas sans justification raisonnable » et déclare le moyen non fondé¹⁰.

Intervention obligatoire du Comité permanent R

En ce qui concerne les griefs des parties requérantes quant au fait que la loi ne prévoit pas d'intervention obligatoire du Comité permanent R avant le renvoi de l'affaire devant les juridictions de jugement, la Cour rappelle que les méthodes spécifiques et exceptionnelles de collecte de données font l'objet de contrôle à différents stades de leur mises en œuvre : les méthodes spécifiques et exceptionnelles ne peuvent être mises en œuvre qu'après notification de la décision motivée du dirigeant du service à la commission

⁸ B.19.

⁹ B.25.

¹⁰ B.26.1.

administrative (avec pour les méthodes exceptionnelles un avis conforme de la commission administrative), la commission administrative est habilitée à contrôler la légalité des mesures, y compris le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et le Comité permanent R opère un contrôle *a posteriori* dans les cas prévus notamment sur plainte de toute personne justifiant d'un intérêt personnel et légitime. C'est pourquoi la Cour estime qu'il n'est pas sans justification raisonnable de ne pas prévoir un contrôle obligatoire par le Comité permanent R préalablement à la saisine éventuelle des juridictions de jugement, d'autant plus, rappelle la Cour, qu'il est possible pour les juridictions d'instruction et de jugement de requérir pareil contrôle (soit d'office, soit à la demande du ministère public, du prévenu, de la partie civile ou de leurs avocats)¹¹. Le moyen est donc déclaré non fondé.

Effets du contrôle exercé par le Comité permanent R

Les parties requérantes reprochent qu'aucun régime de sanction n'est prévu en ce qui concerne la fonction consultative. La loi ne précise en effet pas ce qu'il advient de l'avis du Comité lorsque ce dernier constate dans le cadre de sa compétence d'avis que la méthode mise en œuvre est illégale. Cependant, pour la Cour, il appartient à la juridiction qui a recueilli l'avis du Comité (et qui constate l'illégalité de la mesure) d'appliquer les règles relatives à la régularité de la preuve en matière pénale et d'apprécier si le procès-verbal non classifié ou d'autres éléments du dossier répressif doivent ou non être écartés des débats. Les moyens sont donc déclarés non fondés.

Étendue du contrôle *a posteriori* par le Comité permanent R

Les parties requérantes font valoir que le contrôle *a posteriori* opéré par le Comité permanent R n'est pas un contrôle complet dans la mesure où le Comité se limite à contrôler les décisions relatives aux méthodes de renseignement ; par conséquent, si les décisions du dirigeant du service et les interventions de la commission administrative sont contrôlées par le Comité permanent R, leur exécution échappe à son contrôle. Selon les parties requérantes, les dispositions concernées violent les articles 15 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. De plus, pour les parties requérantes, le fait que l'exécution des méthodes de renseignement échappe à tout contrôle et à toute sanction éventuelle, crée une double discrimination : d'une part, entre les justiciables qui font l'objet d'une méthode spécifique ou exceptionnelle de renseignement et les justiciables qui font l'objet d'un acte d'information ou d'instruction équivalent, et, d'autre part, entre les prévenus dans une affaire pénale dans laquelle le dossier pénal contient un procès-verbal non classifié et les prévenus dans une affaire pénale dans laquelle le dossier pénal contient les résultats d'un acte d'information ou d'instruction équivalant à une méthode spécifique ou exceptionnelle de renseignement. Les parties requérantes dénoncent une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour estime que c'est à tort que les parties requérantes partent de l'hypothèse que, dans le cadre de sa compétence de contrôle *a posteriori*, le Comité permanent R ne contrôle pas l'exécution des méthodes spécifiques et exceptionnelles de collecte des données : elle affirme que le contrôle *a posteriori* est plus large que le simple contrôle des décisions relatives aux méthodes de renseignement. La loi prévoit que le Comité permanent R est compétent pour ordonner la cessation de la méthode concernée, qu'il peut ordonner que les renseignements obtenus ne puissent être exploités et qu'il peut également ordonner la destruction des renseignements obtenus. Il est de plus prévu que le Comité permanent R est chargé de contrôler les méthodes spécifiques et exceptionnelles de renseignement; en l'espèce, il ne s'agit pas seulement de « décisions » mais également des problèmes relatifs à

¹¹ B.27.

leur exécution. La Cour estime dès lors que le terme « décisions » doit être compris dans sa signification la plus large¹².

Impartialité du Comité permanent R

Les parties requérantes contestent également l'impartialité du Comité permanent R et dénoncent une violation de l'article 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour estime au contraire que le Comité, qui est présidé par un magistrat, est une instance indépendante et impartiale, et que s'il s'avérait, dans une affaire déterminée, qu'un des membres du Comité permanent R ne remplit pas les conditions requises d'impartialité, le membre concerné doit s'abstenir ou peut être récusé¹³.

Motivation du rejet d'une plainte par le Comité permanent R

Il est prévu dans la loi que le Comité permanent R agit, entre autres, à la suite du dépôt d'une plainte par toute personne qui peut justifier d'un intérêt personnel et légitime, sauf si la plainte est manifestement non fondée. Les parties requérantes reprochent le fait que le Comité permanent R peut déclarer qu'une plainte est manifestement non fondée sans motiver cette décision. La Cour fait référence à l'article 43/4, alinéa 3, de la loi du 30 novembre 1998 qui dispose que « la décision du Comité permanent R de ne pas donner suite à une plainte est motivée et notifiée au plaignant »¹⁴.

2. La procédure applicable aux méthodes spécifiques de collecte de données

a) L'absence d'autorisation préalable d'un organe de contrôle pour la mise en œuvre des méthodes spécifiques de recueil de données et les conditions du contrôle de ces mesures par la commission administrative

Il est fait grief à la loi attaquée de permettre au dirigeant du service de renseignement et de sécurité de prendre la décision de mettre en œuvre une méthode spécifique sans autorisation préalable et donc sans surveillance préalable par un organe de contrôle. Il est également fait grief à la loi de prévoir un contrôle facultatif, par la commission administrative, des méthodes spécifiques de recueil de données et d'indiquer que les données recueillies dans des conditions illégales sont conservées sous le contrôle de la commission administrative. Les parties requérantes allèguent une violation de des articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour admet et justifie l'absence d'avis conforme et préalable de la commission administrative par le fait d'une part, que les méthodes spécifiques sont moins attentatoires au droit au respect de la vie privée que les méthodes exceptionnelles de collecte de données et d'autre part que le législateur a voulu laisser une certaine souplesse dans le fonctionnement opérationnel des services de renseignement et de sécurité¹⁵. Par ailleurs, la Cour soutient que la commission administrative est en mesure d'exercer un contrôle efficace des méthodes spécifiques (notification de la décision du dirigeant du service à la commission administrative, transmission à la fin de chaque mois d'une liste des mesures mises en œuvre à la commission et possibilité pour elle d'en contrôler la légalité, possibilité pour de suspendre la méthode spécifique). La Cour estime qu'il est justifié que les données recueillies dans le cadre de méthodes spécifiques et jugées illégales soient conservées sous le contrôle de la commission administrative étant donné que le Comité permanent R peut revenir sur la décision de suspension ou d'interdiction de la méthode prise par la commission administrative¹⁶.

¹² B.34.

¹³ B.38.2.

¹⁴ B.38.3. – B.38.4.

¹⁵ B.44.

¹⁶ B.44.

b) Les conditions de prolongation et de renouvellement éventuels des méthodes spécifiques de collecte de données

Les parties requérantes reprochent à la loi attaquée de prévoir que les méthodes spécifiques de collecte de données peuvent être prolongées ou renouvelées sans limite dans le temps, et estiment qu'il y a violation des articles 22 de la Constitution combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon la Cour, il y a lieu de distinguer entre deux types de méthodes spécifiques de renseignement : la première catégorie est formée de celles qui sont, de par leur nature, de courte durée et ont un caractère intrinsèquement instantané ; la Cour estime que compte tenu de leur caractéristique, il n'est pas nécessaire que l'on prévoit une durée maximale¹⁷. La seconde catégorie comprend les méthodes qui sont d'une durée potentiellement plus longue ; le dirigeant du service doit fixer une durée maximale et à l'expiration de la période il doit pour prolonger ou renouveler prendre une nouvelle décision, étant entendu que toutes les conditions applicables doivent à nouveau être remplies¹⁸. La Cour estime que compte tenu des conditions prévalant à la mise en œuvre des méthodes spécifiques ainsi que des divers contrôles organisés à plusieurs stades de la procédure, la mesure ne porte pas atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée¹⁹.

c) Les termes « présentant un intérêt »²⁰

Les parties requérantes estiment qu'il y a violation de l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison des termes « présentant un intérêt » : toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit être nécessaire et ne pas simplement présenter un intérêt. La Cour estime que cela n'affaiblit pas le principe de subsidiarité qui énoncé ailleurs dans la loi du 30 novembre 1998 (article 2, § 1^{er}, al. 4 : « Toute mise en œuvre d'une méthode spécifique ou exceptionnelle de recueil des données implique le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ») et que cette condition de l'intérêt doit s'apprécier *in concreto*²¹.

d) La possibilité pour le service concerné d'emporter des objets fermés qui se trouvent dans des lieux publics ou des lieux privés accessibles au public

Selon les parties requérantes, une disposition de la loi prévoirait une forme de saisie. Cela entraînerait la violation du droit de propriété (article 16 de la Constitution et article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme). La Cour estime que s'il y a ingérence dans le droit de propriété, celle-ci est accompagnée de nombreuses conditions qui garantissent un juste équilibre entre l'intérêt général et la protection du droit au respect des biens : l'objet ne peut être emporté que s'il ne peut être examiné sur place ou si la collecte des données ne peut être réalisée d'une autre manière ; l'objet ne peut être emporté que pour une durée strictement limitée et il doit être remis en place dans les délais les plus brefs ; et les différents contrôles de légalité (celui de la

¹⁷ B.48.1.

¹⁸ B.48.2.

¹⁹ B.49.

²⁰ Il est prévu que certaines méthodes de recueil de données peuvent être mises en œuvre « lorsque cela présente un intérêt pour l'exercice des missions » : par exemple, l'article 18/4 dispose : « Les services de renseignement et de sécurité peuvent observer une ou plusieurs personnes, leur présence ou leur comportement, des choses, des lieux ou des événements présentant un intérêt pour l'exercice de leurs missions, soit, à l'aide de moyens techniques, dans des lieux publics ou dans des lieux privés accessibles au public, soit, à l'aide ou non de moyens techniques, de lieux privés non accessibles au public. ».

²¹ B.52.1. – B.52.4.

commission administrative et celui du Comité permanent R) sont d'application, comme pour les autres méthodes spécifiques, et sont habilités à faire cesser la mesure²².

e) Les conditions auxquelles des données peuvent être recueillies au moyen de méthodes spécifiques en cas d'extrême urgence

Les parties requérantes allèguent la violation de l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que la loi attaquée permet qu'une mesure puisse être exécutée avant même d'être autorisée, ce qui aurait pour effet de couvrir ses éventuelles irrégularités. Il est prévu qu'en cas d'extrême urgence motivée, l'officier de renseignement peut, par une décision verbale, requérir les données visées sur-le-champ, avec l'accord verbal préalable du dirigeant du service, et que la décision verbale est confirmée dans les plus brefs délais par le dirigeant du service. La Cour reprend ce dernier élément, ajoute que toutes les procédures de contrôle (commission administrative et Comité permanent R qui peuvent suspendre la mesure) continuent de s'appliquer et que la méthode ne peut être mise en œuvre par un officier de renseignement que lorsque l'efficacité de la recherche en cours en dépend ou que la situation présente un degré de gravité tel qu'il faille réagir très rapidement. La Cour estime ainsi qu'il n'y a pas d'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée²³.

3. La procédure applicable aux méthodes exceptionnelles de collecte de données

a) Les conditions d'autorisation relatives à leur mise en œuvre et les conditions de prolongation et de renouvellement éventuels de ces méthodes

Les parties requérantes allèguent la violation de l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme : elles reprochent à la disposition attaquée de permettre la prolongation d'une méthode exceptionnelle de collecte de données, pour une durée maximale de deux mois, un nombre illimité de fois. La Cour estime que cela ne constitue pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée : elle s'appuie sur les travaux préparatoires de la loi qui précisent que les mêmes garanties formelles que celles prévues pour l'autorisation initiale de la méthode sont requises pour sa prolongation ou son renouvellement. Et comme des contrôles sont exercés à différents moments (*a priori* et en temps réel par la commission administrative et en temps réel et *a posteriori* par le Comité permanent R), il est possible d'intervenir dès que les conditions requises ne sont pas ou plus remplies²⁴.

b) Les conditions relatives à l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement des communications par les services de renseignement et de sécurité

Les parties requérantes dénoncent une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combiné avec le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le droit à un recours effectif, garanti par l'article 13 de la même Convention.

Les données recueillies dans le cadre de la méthode exceptionnelle de renseignement en matière d'écoute, de prise de connaissance et d'enregistrement de communications et qui sont mentionnées dans le procès-verbal non classifié doivent être détruites « dans un délai de deux mois à partir du jour où leur exploitation est terminée », sans que le prévenu, l'accusé et la partie civile aient encore la possibilité de contrôler ou de faire contrôler

²² B.57.

²³ B.63.3.

²⁴ B.70.1 – B.70.3.

l'exactitude de la communication. La Cour estime qu'il ne s'agit pas d'une mesure dépourvue de justification raisonnable pour autant que l'on interprète la disposition en ce sens que le délai de deux mois ne s'applique pas lorsqu'un procès verbal non classifié a été transmis au procureur du Roi ou au Procureur fédéral, permettant au Comité permanent R d'avoir accès à ces éléments pour exercer sa compétence d'avis en connaissance de cause²⁵.

Par ailleurs, il est reproché que la méthode exceptionnelle de renseignement en matière d'écoute, de prise de connaissance et d'enregistrement de communications ne serait pas soumise à un délai maximum particulier, de sorte que le délai général de deux mois valable pour les méthodes exceptionnelles de renseignement est applicable, que la mesure serait prolongeable de manière illimitée dans le temps et qu'elle ne donnerait pas lieu à des rapports intermédiaires obligatoires. La Cour juge le moyen non fondé : elle observe qu'un certain nombre de conditions générales doivent être respectées pour mettre en œuvre une méthode exceptionnelle de renseignement et qu'en outre une autorisation préalable du dirigeant du service (avec un avis conforme à la commission administrative) est nécessaire. L'officier de renseignement désigné pour mettre en œuvre la méthode exceptionnelle de renseignement informe régulièrement le dirigeant du service, ce qui permet à ce dernier de mettre fin à la mesure si celle-ci n'est plus utile ou si les menaces ont disparu. En outre, le dirigeant du service doit, à son tour, informer la commission administrative de l'exécution de la méthode, ce qui permet à celle-ci d'exercer à tout moment un contrôle sur le respect de la légalité de la mesure exceptionnelle. De même, le Comité permanent R doit être informé rapidement par la commission administrative, et il doit procéder, à cette occasion, à un contrôle *a posteriori*²⁶. Concernant la prolongation de la méthode, la Cour soutient que l'obligation de motivation imposée au dirigeant du service (qui doit préciser dans son projet d'autorisation entre autres les menaces graves qui justifient l'utilisation de la méthode exceptionnelle de collecte de données et indiquer la raison pour laquelle la méthode exceptionnelle est indispensable) s'applique pour la prolongation de la mesure²⁷.

Les parties requérantes reprochent également à la loi de permettre de procéder à des écoutes exploratoires (elles ajoutent à ce titre une violation des articles 15 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme). La Cour affirme qu'il n'est pas permis, dans le cadre de la loi du 30 novembre 1998, de procéder à des « écoutes exploratoires » et que la méthode de recueil de renseignements est en effet soumise à différentes conditions légales. Elle ajoute qu'il est prévu que le projet d'autorisation soumis à la commission administrative pour avis conforme doit mentionner la personne physique ou la personne morale faisant l'objet de la méthode exceptionnelle de recueil de renseignement et les raisons pour lesquelles l'utilisation de la méthode exceptionnelle de renseignement est indispensable. La Cour déclare le moyen non fondé.

4. Les conditions relatives à la notification, par le dirigeant du service de renseignement et de sécurité, à la personne concernée qu'elle a fait l'objet d'une méthode spécifique ou exceptionnelle de recueil de données

Les parties requérantes ont également contesté ce que la loi prévoyait au sujet des notifications aux personnes concernées qu'elles ont fait l'objet d'une méthode spécifique ou exceptionnelle de recueils de données. Elles reprochaient à la loi de ne pas prévoir une notification d'office obligatoire mais d'exiger que la personne intéressée en fasse la demande, d'imposer qu'un délai de plus de cinq ans soit écoulé depuis qu'il a été mis fin à la

²⁵ B.77.

²⁶ B.79.2 – B.79.3.

²⁷ B.79.4.

méthode et de ne viser que les seules personnes physiques, à l'exclusion des personnes morales. Elles invoquaient d'une part, une violation des des articles 15 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que d'autre part, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la même Convention, et avec le droit à un recours effectif, garanti par l'article 13 de cette Convention.

La Cour a ici annulé la disposition attaquée (le seul cas d'annulation dans cette arrêt). Elle estime qu'une personne qui a fait l'objet d'une méthode doit en être informée dès que, selon la commission administrative, une telle notification est possible sans compromettre le but de la surveillance²⁸. Par ailleurs, elle annule la disposition attaquée aussi au motif qu'elle exclut les personnes morales de son champ d'application alors que celles-ci peuvent également faire l'objet d'une enquête de renseignement²⁹.

5. Le caractère vague et imprécis allégué de certaines notions

a) La notion de « processus de radicalisation »

La loi attaquée prévoit que les méthodes exceptionnelles de recueil des données peuvent être mises en œuvre par la Sûreté de l'Etat, « lorsqu'il existe des menaces graves [...] liées à une activité en rapport avec [...] le terrorisme, en ce compris le processus de radicalisation [...] »³⁰. La disposition attaquée ici définit le processus de radicalisation comme « un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes ». Les parties requérantes estiment que la définition (en particulier à cause des termes "mentalement préparé" et "disposé à") est trop vague et trop imprécise et que de ce fait il y a violation de m'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour affirme que la Cour européenne des droits de l'homme admet que le niveau de précision de la loi puisse être moindre dans le domaine de la sécurité nationale que dans les autres domaines³¹. La Cour Constitutionnelle soutient également que la définition légale du "processus de radicalisation" ne poursuit aucune finalité judiciaire et ne doit pas être située dans le cadre d'une instruction pénale, puisqu' aucune incrimination ne l'accompagne³². Aussi, la Cour affirme que la notion doit être lue en combinaison avec celle de "terrorisme" et que l'on renvoie ainsi à la phase qui précède la commission d'actes terroristes ; pour la Cour, l'habilitation à utiliser les méthodes exceptionnelles de renseignement dans le cadre d'une menace grave relative à une activité du processus de radicalisation s'inscrit dans l'action préventive contre le terrorisme³³. Elle juge donc qu'il n'y a pas atteinte au principe de légalité³⁴.

b) Les notions de « lieux privés accessibles au public », « lieux privés qui ne sont pas accessibles au public », « domiciles », « local utilisé à des fins professionnelles », et « résidence d'un avocat, d'un médecin ou d'un journaliste »

Les parties requérantes allèguent une violation de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme: la notion de « lieux privés » employée par les dispositions attaquées ne serait pas suffisamment distinguée de celle de

²⁸ B.88.

²⁹ B.91.

³⁰ Art. 18/9, § 1^{er}, 1^o loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité inséré par l'article 14 de la loi attaquée.

³¹ B.95.

³² B.96.1.

³³ B.96.3.

³⁴ B.97.

domicile ou de résidence et serait trop vague. Pour la Cour, les dispositions ne portent pas atteinte au principe de légalité: la loi attaquée contient une définition de "lieu privé": "le lieu qui n'est manifestement pas un domicile ou une dépendance propre y enclose d'un domicile, au sens des articles 479, 480 et 481 du Code pénal, ou un local utilisé à des fins professionnelles ou comme résidence par un avocat, par un médecin ou par un journaliste"³⁵. La Cour fait références aux travaux préparatoires et affirme qu'il y a une concordance entre la notion de "lieu privé" dans ce cadre et la définition de "lieu privé" contenue dans l'article 46^{quinquies}, § 1^{er}, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle et qu'il peut être fait référence aux travaux préparatoires de l'article 46^{quinquies} et à la jurisprudence de la Cour au sujet de cet article; elle affirme qu'il convient de considérer qu'un lieu privé est un lieu qui, aux yeux de quiconque, n'est, objectivement et explicitement, ni un domicile, ni une dépendance, ni un local utilisé à des fins professionnelles ou comme résidence par un médecin, un avocat ou un journaliste³⁶. La Cour affirme aussi qu'en raison du renvoi aux articles 479, 480 et 481 du Code pénal, la notion de domicile reçoit la même signification qu'à l'article 15 de la Constitution³⁷. Et selon la Cour, la disposition attaquée n'induit pas de confusion entre les termes "domicile" et "résidence"³⁸.

c) Les termes « insuffisantes » et « degré de gravité de la menace potentielle »

Parmi les dispositions que la loi attaquée insère dans la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, figure l'article suivant: "Les méthodes spécifiques de recueil de données visées à l'article 18/2, § 1^{er}, peuvent être mises en oeuvre compte tenu de la menace potentielle visée à l'article 18/1, si les méthodes ordinaires de recueil de données sont jugées *insuffisantes* pour permettre de récolter les informations nécessaires à l'aboutissement d'une mission de renseignement. La méthode spécifique doit être choisie en fonction du *degré de gravité de la menace potentielle* pour laquelle elle est mise en oeuvre"³⁹.

Il est allégué une violation du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que les termes "insuffisantes" et "degré de gravité de la menace potentielle" sont trop vagues et imprécis.

Concernant le terme "insuffisantes", qui renvoie au principe de subsidiarité, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui conférer une autre signification que celle du langage courant et précise qu'il faut considérer que les méthodes spécifiques de collecte de données ne pourront être mises en oeuvre que si les méthodes ordinaires ne permettent pas aux services de renseignement et de sécurité d'atteindre les résultats escomptés; elle estime que cela n'est pas vague au point que ce serait contraire au principe de légalité⁴⁰.

À propos des termes "degré de gravité de la menace potentielle", qui renvoient au principe de proportionnalité, la Cour estime qu'il n'y a pas non plus atteinte à l'article 22 de la Constitution combiné à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme: elle se fonde sur la description des missions des deux services de renseignement et de sécurité (Sûreté de l'État et Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées)

³⁵ Art. 3, 12^o de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité inséré par l'article 3 de la loi attaquée.

³⁶ B.100.2.

³⁷ B.100.1.

³⁸ B.101.2.

³⁹ Art. 18/3, § 1^{er} de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité inséré par l'article 14 de la loi attaquée; nous soulignons.

⁴⁰ B.104.1.2.

contenue dans la loi, et en particulier sur les précisions qui y sont apportées quant à la notion de menace⁴¹.

Les parties requérantes invoquent également une violation de l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison d'une modification législative mais le grief est déclaré irrecevable au motif qu'il s'agit s'une modification purement technique d'une disposition plus ancienne, le recours étant dès lors introduit trop tard⁴².

Décembre 2011

⁴¹ B.104.2.4.

⁴² B.109.2.