



H/Exec(2016)6 – 20 octobre 2016

## Affaire *Bucur et Toma*<sup>1</sup> c. Roumanie

Evaluation du cadre législatif concernant les mesures de surveillance secrète fondées sur des considérations de sécurité nationale

Mémoire préparé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme.

*Les opinions exprimées dans ce document ne lient ni le Comité des Ministres ni la Cour européenne.*

### RESUME ANALYTIQUE

*Le problème de l'absence de garanties dans la législation roumaine concernant les mesures de surveillance secrète dans les cas impliquant des atteintes présumées à la sécurité nationale s'est posé dans les affaires Rotaru, Association "21 décembre 1989" et autres et Bucur et Toma ainsi que dans les affaires du groupe Dumitru Popescu (n° 2). A l'heure actuelle, le Comité des Ministres examine les mesures adoptées et/ou envisagées par les autorités pour remédier au problème précité dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt Bucur et Toma. Des modifications substantielles au cadre législatif en question ont été apportées par la loi n° 255 du 1<sup>er</sup> juillet 2013, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2014. Ces modifications avaient préalablement fait l'objet d'échanges entre le Service de l'exécution des arrêts et les autorités roumaines, lesquelles ont intégré dans la version finale de la loi un certain nombre d'amendements inspirés par ces échanges. **Dans l'ensemble, ces modifications sont encourageantes, car elles consacrent des garanties essentielles pour le respect de la vie privée des citoyens.***

*Cela étant, un certain nombre de défaillances du cadre législatif initial, identifiées par la Cour européenne, demandent toujours à être rectifiées. Pour répondre aux exigences découlant de la jurisprudence pertinente de la Cour, il s'agira notamment :*

- *de revoir le mécanisme de contrôle des activités des services de renseignement, afin de déterminer les mesures nécessaires pour en assurer l'indépendance et l'efficacité ;*
- *de clarifier les questions liées aux catégories des personnes pouvant faire l'objet de mesures de surveillance secrète et le type de données pouvant être collectées par les services de renseignement suite à ces mesures ;*
- *lorsque la notification de la personne affectée par des mesures de surveillance secrète a été retardée pour l'une des raisons autorisées par la loi, d'assurer que les services de renseignement procèdent à cette notification aussitôt que ces raisons cessent d'exister.*

*Par ailleurs, afin d'avoir une image complète et précise du cadre législatif applicable à présent en la matière, les autorités devraient fournir **des précisions supplémentaires** sur :*

<sup>1</sup> Arrêt du 8 janvier 2013, définitif le 8 avril 2013.

- les dispositions applicables à l'examen, l'utilisation et la conservation des données recueillies suite à des mesures de surveillance secrète et les circonstances et procédures à suivre pour les détruire ;
- les dispositions applicables à l'accès de la personne poursuivie au pénal pour des faits ou actions portant atteinte à la sécurité nationale (ou de son représentant) aux supports originaux des données collectées par les services de renseignement ;
- les voies de recours dont les personnes qui s'estiment lésées par des activités de surveillance secrète fondées sur des considérations de sécurité nationale peuvent se prévaloir pour obtenir une réparation.

## Contenu

<b><u>I. Introduction</u></b> .....	2
<b><u>II. Cadre de la surveillance secrète</u></b> .....	3
<b><u>III. Autorisation pour les activités menées par les services de renseignement</u></b> .....	4
<b><u>IV. Limites à la durée de l'autorisation pour les activités spécifiques de collecte de renseignements</u></b> .....	4
<b><u>V. Traitement des données collectées</u></b> .....	5
1. <i>Questions générales relatives au traitement des données</i> .....	5
2. <i>Questions relatives à l'utilisation des données dans le cadre des procédures pénales</i> .....	5
<b><u>VI. Contrôle des activités spécifiques de collecte de renseignements</u></b> .....	6
<b><u>VII. Information des personnes dont les droits et libertés ont été affectés au cours d'activités spécifiques de collecte de renseignements</u></b> .....	7
<b><u>VIII. Voies de recours</u></b> .....	8

## I. INTRODUCTION

1. Toutes les affaires concernant cette problématique mettent en cause l'activité du Service roumain de renseignement<sup>2</sup> (*Serviciul român de informații*, ci-après le « SRI »). La Cour a noté que la base légale de cette activité était la loi n° 51/1991 sur la sécurité nationale et la loi n° 14/1992, qui régit l'organisation et le fonctionnement du SRI (ci-après la « loi n° 51/1991 » et la « loi n° 14/1992 »). Elle a jugé que cette réglementation ne remplissait pas les exigences d'une « loi » au sens de l'article 8 de la Convention, puisqu'elle manquait de garanties requises contre l'arbitraire, en raison de :

- l'absence de dispositions sur le type d'informations pouvant être consignées, les catégories de personnes susceptibles de faire l'objet de mesures de surveillance secrète, les circonstances dans lesquelles de telles mesures peuvent être prises et la procédure à suivre pour pouvoir recueillir, consigner et archiver des renseignements touchant à la sécurité nationale<sup>3</sup>;
- le manque d'indépendance de l'autorité pouvant autoriser des mesures de surveillance secrète (le procureur) et l'absence de limites aux pouvoirs du procureur dans ce domaine (la loi ne prévoyant pas de limite globale à la durée des mesures de surveillance)<sup>4</sup> ;
- l'absence de limite quant à l'ancienneté des informations détenues et la durée de leur conservation et l'absence de précisions sur les circonstances dans lesquelles les renseignements obtenus grâce à une surveillance secrète devaient être détruits<sup>5</sup> ;

<sup>2</sup> Les autres autorités de l'Etat ayant des attributions dans le domaine de la sécurité nationale sont le Service de renseignement extérieur, le Service de protection et d'escorte et les structures spéciales du Ministère de la Défense, du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Justice.

<sup>3</sup> *Rotaru* [GC], arrêt du 4 mai 2000, §57.

<sup>4</sup> *Dumitru Popescu (n° 2)*, arrêt du 26 avril 2007, définitif le 26 juillet 2007, §§70-71.

<sup>5</sup> *Rotaru*, précité, §57 ; *Dumitru Popescu (n° 2)*, précité ; §§78 – 79, *Association "21 décembre 1989" et autres*, arrêt du 24 mai 2011, définitif le 28 novembre 2011, §174.

- l'absence de garanties propres à assurer que les renseignements obtenus grâce à une surveillance secrète sont détruits dès qu'ils ne sont plus nécessaires pour atteindre le but recherché<sup>6</sup> ;
- l'absence de voies de recours à la disposition des personnes affectées par ces mesures<sup>7</sup> ;
- l'absence de procédures de contrôle, que ce soit pendant que la mesure ordonnée est en vigueur ou après sa cessation<sup>8</sup> et, dans ce contexte, l'inefficacité du contrôle exercé par le Parlement sur les activités du SRI ;
- l'absence de garanties pour assurer que le support original des données utilisées dans le cadre d'une procédure pénale (par exemple, la bande magnétique contenant des enregistrements audio des conversations téléphoniques) reste intact jusqu'à la fin du procès et que la défense y ait accès.

2. Dans sa Résolution intérimaire Rés.DH(2005)57<sup>9</sup> adoptée dans l'affaire *Rotaru*, le Comité des Ministres a pris note d'une série de développements intervenus au niveau interne depuis l'arrêt de la Cour européenne. Le Comité a ainsi noté avec intérêt que la loi n° 535/2004 sur la prévention et la répression du terrorisme avait introduit une procédure de contrôle judiciaire préalable pour toute mesure de surveillance secrète dans tous les cas impliquant des atteintes à la sécurité nationale prévues par la loi n° 51/1991.

3. Cela étant, le Comité a constaté avec regret qu'il n'avait pas été remédié à plusieurs autres défaillances relevées par la Cour européenne, bien qu'une procédure législative fut alors en cours en vue de réformer les lois relatives à la sécurité nationale. Ces défaillances concernaient en particulier l'absence de réglementation quant à l'ancienneté des informations pouvant être conservées par les autorités et l'impossibilité de contester la détention de ces informations et leur véracité. Par conséquent, il en a appelé aux autorités pour qu'elles adoptent rapidement les réformes législatives nécessaires afin de répondre aux critiques formulées par la Cour européenne sur le système roumain de collecte et d'archivage des informations par les services de renseignement.

4. La loi n° 255/2013 a modifié à la fois la loi n° 51/1991 et la loi n° 14/1992. Ces modifications ont introduit un certain nombre de garanties pour le respect de la vie privée.

## II. CADRE DE LA SURVEILLANCE SECRÈTE

5. L'article 3 de la loi n° 51/1991 énumère les faits et les actions qualifiées de « menaces à la sécurité nationale » pouvant justifier le recours à des mesures de surveillance secrète<sup>10</sup>. Le libellé de cet article est assez large, mais suite aux modifications apportées par la loi n° 255/2013, ces dispositions sont actuellement soumises à l'interprétation du juge appelé à autoriser le recours à ce type de mesures (voir la partie III ci-dessous). Ce contrôle semble pouvoir fournir **suffisamment de garanties contre une interprétation extensive de ces dispositions**.

6. Par ailleurs, la loi n° 255/2013 énumère de manière exhaustive le type d'activités qui peuvent être effectuées par les services de renseignement dans les situations qualifiées de « menaces à la sécurité nationale ». Cela **répond aux critiques formulées par la Cour européenne à cet égard**.

7. En revanche, les lois qui encadrent l'activité du SRI continuent de ne pas définir les catégories de personnes à l'égard desquelles de telles mesures peuvent être prises ni préciser le type de données

<sup>6</sup> *Bucur et Toma*, précité, §164.

<sup>7</sup> *Rotaru*, précité, §72 et *Bucur et Toma*, précité, §§171 – 173.

<sup>8</sup> *Rotaru*, précité, §60 et *Dumitru Popescu (n° 2)*, précité, §§74 – 77.

<sup>9</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 5 juillet 2005, lors de la 933e réunion (DH) des Délégués des Ministres

<sup>10</sup> Voir sur ce point les informations fournies par les autorités roumaines et résumées en annexe à la Résolution intérimaire adoptée dans l'affaire *Rotaru*.

pouvant être recueillies à la suite de ces mesures. **Les autorités devraient dès lors fournir des précisions sur la manière dont elles envisagent de clarifier ces aspects.**

### **III. AUTORISATION POUR LES ACTIVITÉS MENÉES PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT**

8. La loi n° 255/2013 exige une autorisation judiciaire pour les activités de collecte de renseignements restreignant l'exercice des droits et libertés fondamentaux (dénommées ci-après « activités spécifiques de collecte de renseignements »). La procédure d'autorisation est similaire à celle introduite par la loi n° 535/2004 sur la prévention et la répression du terrorisme, favorablement accueillie par le Comité des Ministres en son temps<sup>11</sup>, avec un certain nombre de garanties supplémentaires.

9. En vertu des nouvelles dispositions, ces activités doivent être autorisées par des juges affectés par le Président de la Haute Cour de Cassation et de Justice à l'examen de ce type de demandes. La même procédure doit être suivie pour prolonger ou compléter l'autorisation initiale<sup>12</sup>.

10. Le service de renseignement qui sollicite l'autorisation doit fournir au juge des informations sur les faits et les circonstances qui font ressortir l'existence d'une menace à la sécurité nationale de nature à justifier le recours à ce type de mesures. En outre, ils doivent préciser au juge les raisons pour lesquelles le recours à l'activité en cause s'impose. Dans son appréciation, le juge doit tenir compte du fait qu'en vertu des nouvelles dispositions, il peut autoriser ce type d'activités uniquement lorsqu'elles sont strictement nécessaires et proportionnées au but recherché. **Ces dispositions offrent des garanties importantes contre un usage large et injustifié de ce type d'activités.**

11. Des exceptions à l'autorisation judiciaire sont permises uniquement en cas d'urgence. Dans ces situations, les activités doivent toutefois être autorisées par le procureur, elles sont limitées à 48 heures et sont soumises au contrôle ultérieur du juge. Celui-ci peut ordonner aux services de renseignement de cesser immédiatement les activités et de détruire les données recueillies. La loi n° 255/2013 prévoit que le juge doit rendre sa décision « aussitôt ». Si le juge l'ordonne, les données devront être détruites dans un délai de sept jours à partir de la décision du juge. La nouvelle réglementation **offre ainsi des garanties qui semblent, à première vue, capables d'assurer que les autorités recourent à cette exception de façon modérée et uniquement dans des cas dûment justifiés**<sup>13</sup>.

12. En conclusion, **le nouveau cadre législatif en matière d'autorisation des activités spécifiques de collecte de renseignements semble dans l'ensemble conforme aux exigences pertinentes de l'article 8.** S'agissant de la question connexe de savoir comment le droit interne garantit que les activités en question sont effectivement menées dans les limites de l'autorisation, référence est faite aux considérations à la partie VI ci-dessous<sup>14</sup>.

### **IV. LIMITES À LA DURÉE DE L'AUTORISATION POUR LES ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES DE COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS**

13. Sous l'ancienne réglementation, l'autorisation initiale, donnée par le procureur, pouvait être valable pendant six mois. Le procureur pouvait la proroger pour des délais consécutifs de trois mois, sans aucune limite globale, aspect critiqué par la Cour européenne<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Voir les §§ 7 – 8 du document, concernant la Résolution intérimaire adoptée dans l'affaire *Rotaru*.

<sup>12</sup> Pour la durée totale des prolongations, voir la partie IV.

<sup>13</sup> Voir sur ce point l'arrêt *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjev c. Bulgarie*, arrêt du 28 juin 2007, définitif le 30 janvier 2008, §82.

<sup>14</sup> Voir sur ce point le Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité (CDL-AD(2007)016, adopté par la Commission de Venise lors de sa 71<sup>ème</sup> Session plénière (Venise, 1er-2 juin 2007) §213.

<sup>15</sup> *Dumitru Popescu (n° 2)*, précité, §70.

14. La loi n° 255/2013 prévoit désormais que l'autorisation initiale du juge sera donnée pour la durée nécessaire pour mener à terme les mesures de surveillance, sans pouvoir dépasser les six mois. Elle peut être prolongée, pour des raisons justifiées, chaque extension ne pouvant pas dépasser trois mois. La durée totale des activités fondées sur les mêmes données indiquant l'existence d'une menace à la sécurité nationale est limitée à deux ans. Les activités doivent prendre fin avant l'expiration de l'autorisation (initiale ou renouvelée) s'il n'y a plus de justification pour les poursuivre.

15. En imposant une limite globale de deux ans, les nouvelles dispositions ont **donc remédié aux défaillances de l'ancienne réglementation mises en évidence par la Cour européenne**, d'autant plus que la loi n° 255/2013 prévoit qu'il doit être mis fin à ces activités avant l'expiration de cette période si les raisons les ayant justifiées cessent d'exister.

## V. TRAITEMENT DES DONNÉES COLLECTÉES

### 1. Questions générales relatives au traitement des données

16. A plusieurs reprises, la Cour européenne a noté que la loi applicable à l'époque des faits ne contenait pas de règles sur le traitement des données recueillies par le biais de mesures de surveillance secrète. En particulier, la loi n° 14/1991 ne contenait aucune disposition sur les personnes autorisées à consulter les informations détenues par le SRI, la nature de ces dernières, la procédure à suivre et l'usage qui pouvait être fait de ces informations<sup>16</sup>. En outre, ni la loi n° 51/1991, ni la loi n° 14/1992 ne prévoyaient de limites quant à l'ancienneté des informations détenues, la durée de leur conservation ou les conditions dans lesquelles les renseignements obtenus grâce à une surveillance secrète devaient être détruits<sup>17</sup>.

17. La loi n° 255/2013 n'a pas apporté de précisions sur les aspects précités. Il importe dès lors que les autorités roumaines indiquent quelle est la loi applicable et comment celle-ci règle les questions suivantes :

- la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données recueillies à la suite de mesures de surveillance secrète ; et
- la durée de conservation de ce type de données ainsi que les conditions et la procédure à suivre pour les détruire<sup>18</sup>.

### 2. Questions relatives à l'utilisation des données dans le cadre des procédures pénales

18. Dans l'affaire *Dumitru Popescu (n° 2)*, les données collectées par le biais d'écoutes téléphoniques avaient été ensuite utilisées comme preuves à charge dans une procédure pénale menée contre le requérant. Dans ce contexte, la Cour européenne a retenu que la loi n° 51/1991 ne contenait pas de dispositions pour assurer que les enregistrements des conversations téléphoniques restent intacts et complets jusqu'à la fin de la procédure. Pour la Cour, s'il peut être admis de ne verser au dossier d'instruction que des transcriptions partielles de ce type de conversations, l'accusé doit néanmoins se voir offrir la possibilité d'écouter les enregistrements et d'en contester la véracité. Il est par conséquent nécessaire de conserver ces enregistrements intacts jusqu'à la fin du procès pénal et de permettre, à la demande de la défense, de verser au dossier d'instruction des transcriptions d'autres parties de ces conversations pouvant lui être utiles<sup>19</sup>.

19. En réponse à ces constats, la loi n° 255/2013 prévoit désormais que les données et les renseignements recueillis au cours d'activités spécifiques de collecte de renseignements seront

---

<sup>16</sup> *Rotaru*, précité, §57.

<sup>17</sup> *Bucur et Toma*, précité, §164.

<sup>18</sup> Voir l'arrêt *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjev*, précité, §76. Pour un exemple de législation adéquate, voir *Weber et Saravia c. Allemagne* (déc.), 29 juin 2006, §§45 – 50).

<sup>19</sup> Voir les §§78 – 79 de l'arrêt.

transférés sur support écrit et remis aux autorités de poursuite, lorsqu'ils indiquent la préparation ou la commission d'une infraction pénale. La transcription des communications interceptées et/ou les images enregistrées seront transmises aux autorités précitées dans leur intégralité, avec leur support numérique original. Cette transmission sera accompagnée d'une proposition de déclassifier, en totalité ou en partie, la décision d'autorisation des activités de surveillance et le mandat judiciaire.

20. Les nouvelles dispositions assurent ainsi que, dans le cadre d'une procédure pénale, les autorités de poursuite disposent des supports originaux des données collectées par les services de renseignement. Toutefois, elles ne prévoient pas que la personne poursuivie ou son représentant puissent avoir accès à ces supports. Il importe dès lors **d'obtenir des informations sur les dispositions qui encadrent l'accès de la défense au support original des informations recueillies à la suite de mesures de surveillance secrète justifiées par des considérations de sécurité nationale.**

## VI. CONTRÔLE DES ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES DE COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS

21. A l'époque des faits, la loi n° 51/1991 prévoyait que l'activité des services de renseignement était soumise au contrôle du Parlement. La loi n° 14/1992 spécifiait que le contrôle de l'activité du SRI relevait d'une Commission mixte des deux Chambres du Parlement. L'organisation et le fonctionnement de cette commission ainsi que les modalités du contrôle exercé sur l'activité du SRI devaient être établies par décision du Parlement. La Cour a relevé que, dans leur teneur initiale, ces deux lois ne prévoyaient pas de procédures efficaces de contrôle des activités de collecte de renseignements menées par les services de renseignement<sup>20</sup>.

22. La seule modification apportée par la loi n° 255/2013 à cet égard a été d'intégrer à la loi n° 14/1992 une disposition selon laquelle les activités spécifiques de collecte de renseignements menées par le SRI sont elles aussi soumises au contrôle du Parlement, dans les limites et les conditions prévues par la loi. C'est ainsi que dans le système actuel, tant que la personne visée ou affectée n'a pas été informée des mesures de surveillance secrète menées à son égard (voir les parties VII et VIII ci-dessous), le contrôle parlementaire est la seule forme de supervision exercée sur ces activités.

23. La Cour a européenne a souligné à plusieurs reprises la nécessité de soumettre de telles activités, y compris le traitement des données recueillies, au contrôle d'une autorité ou d'un fonctionnaire qui sont extérieurs aux services qui les mènent ou qui présentent des qualifications de nature à garantir leur indépendance et leur adhésion à l'état de droit<sup>21</sup>. Ce contrôle est la seule garantie contre l'arbitraire pour les personnes visées/affectées par les activités de surveillance tant qu'elles n'ont pas été informées de ces activités et qu'elles ne peuvent se prévaloir de voies de recours prévues par la loi interne.

24. La Cour a estimé souhaitable en principe que ce contrôle soit confié à un juge<sup>22</sup>. Toutefois, un contrôle non judiciaire peut se substituer, du moins dans un premier temps, à un contrôle judiciaire, à condition que l'exclusion de ce dernier n'excède pas les limites de ce qui peut passer pour nécessaire dans une société démocratique<sup>23</sup>. Quelle que soit la nature du contrôle prévu par la loi, les procédures existantes doivent assurer des garanties appropriées et équivalentes à celles offertes par un contrôle judiciaire sauvegardant les droits de l'individu, et les valeurs d'une société démocratique doivent être respectées aussi fidèlement que possible dans le cadre de ces procédures de contrôle<sup>24</sup>. Celles-ci devraient permettre à l'autorité qui l'exerce de vérifier si les activités en question ont été

---

<sup>20</sup> Voir le §60 de l'arrêt *Rotaru*,

<sup>21</sup> Voir *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjev*, précitée, §85 et *Rotaru*, précité, §60.

<sup>22</sup> Voir *Klass*, arrêt du 6 septembre 1978, §55.

<sup>23</sup> *Klass*, précité, §56.

<sup>24</sup> *Klass*, précité, §55.

effectivement menées dans les limites fixées par la loi et par la décision d'autorisation du juge, et de contrôler si les données recueillies sont effectivement détruites dans les cas où leur destruction s'impose<sup>25</sup>.

25. Au vu de ces critères, force est de constater que **le cadre fixé par la loi n° 255/2013 pour le contrôle parlementaire des activités des services de renseignement n'est pas satisfaisant**. Cette loi ne contient aucune indication sur la manière dont ce contrôle est exercé. Aucune disposition n'établit la composition de l'organe qui est chargé de ce contrôle, l'étendue du contrôle, les qualifications requises des personnes amenées à l'exercer, les pouvoirs et les attributions de cet organe, la procédure à suivre ni les mesures qu'il peut prendre en cas de méconnaissance de la loi par les autorités ayant effectué les activités de surveillance<sup>26</sup>. Cette loi ne contient pas non plus de précisions sur l'accès de l'organe de contrôle aux informations pertinentes et aux connaissances expertes, éléments indispensables pour l'efficacité du contrôle<sup>27</sup>. Les arrêts *Association « 21 décembre 1989 » et autres* et *Bucur et Toma* mettent d'ailleurs en évidence **l'inefficacité du contrôle opéré par le Parlement sur l'activité des services de renseignement**.

26. Les considérations qui précèdent mettent en évidence **l'importance pour les autorités de revoir le mécanisme actuel de contrôle des activités des services de renseignement et tout particulièrement de celles qui interfèrent avec l'exercice des droits et des libertés fondamentales**, afin de déterminer les mesures requises pour en assurer l'indépendance et l'efficacité. Les autorités pourraient utilement s'inspirer à cet égard des nombreux travaux du Conseil de l'Europe en la matière<sup>28</sup>.

## **VII. INFORMATION DES PERSONNES DONT LES DROITS ET LIBERTÉS ONT ÉTÉ AFFECTÉS AU COURS D'ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES DE COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS**

27. Dans leur teneur initiale, les lois n° 51/1991 et n° 14/1992 ne prévoyaient pas l'obligation pour les autorités d'informer les personnes intéressées des activités de surveillance secrète dont elles avaient fait l'objet ou qui les avaient affectées.

28. Désormais, la loi n° 255/2013 impose au chef du service de renseignement d'informer les personnes concernées des activités menées à leur égard lorsque les données et renseignements obtenus (i) ne permettent pas de saisir les autorités de poursuite et (ii) ne justifient pas la poursuite des activités spécifiques de collecte de renseignements à l'égard de ces personnes. **Ce changement marque une importante avancée par rapport à l'ancien système**.

29. Cette loi prévoit également des exceptions à l'information. C'est ainsi que, même si les conditions précitées sont réunies, les personnes concernées ne seront pas informées lorsque cette information pourrait compromettre les opérations des services de renseignement, affecter la défense de la sécurité nationale, porter atteinte aux droits et libertés d'autrui ou dévoiler les méthodes et les moyens d'investigation employés par les services responsables de la sécurité nationale.

---

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Critères qui découlent notamment des arrêts *Klass*, précité, §56 et *Dumitru Popescu (n° 2)*, précité, §77.

<sup>27</sup> Voir la Résolution 2045 (2015) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur les opérations de surveillance massive.

<sup>28</sup> Voir à cet égard la Résolution 2045 (2015) précitée de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et le document thématique « La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale » (2015) du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CommDH/IssuePaper(2015)2 / 5 juin 2015). Voir également le Rapport de la Commission de Venise sur le contrôle démocratique des services de sécurité, précité, ainsi que la mise à jour du rapport de 2007 sur le contrôle démocratique des services de sécurité et rapport sur le contrôle démocratique des agences de collecte de renseignements d'origine électromagnétique adopté par la Commission Venise lors de sa 102e session plénière (Venise, 20-21 mars 2015).

30. Or s'il peut être accepté de retarder l'information pour les raisons prévues au paragraphe précédent<sup>29</sup>, le défaut d'information ne peut plus se justifier une fois que ces raisons ont cessé d'exister. Il semble donc **nécessaire de prévoir dans la loi une obligation pour les services de renseignement d'informer la personne concernée des activités qui l'ont visée ou affectée aussitôt que les raisons qui font obstacle à l'information ont cessé d'exister**<sup>30</sup>.

31. Par ailleurs, puisque l'accès aux voies de recours prévues par la loi (voir la partie VIII ci-dessous) dépend, dans la plupart des cas, de cette information, **la décision du chef du service de retarder l'information devrait être soumise au contrôle d'une autorité indépendante et impartiale**. Ce contrôle devrait notamment permettre de mettre en balance les intérêts qui justifient de retarder l'information avec l'intérêt concurrent de la personne de connaître qu'elle a été visée ou affectée par des activités de surveillance secrète pour pouvoir se prévaloir, le cas échéant, des voies de recours disponibles en droit interne. Les commentaires présentés sous la partie VI ci-dessus sont donc pertinents également dans ce contexte.

## VIII. VOIES DE RECOURS

32. La Cour européenne a relevé qu'à l'époque pertinente, aucune disposition législative ne permettait de contester la conservation, par les services de renseignement, de données sur la vie privée d'une personne ou de réfuter la véracité de ces informations<sup>31</sup>.

33. Désormais, la loi n° 255/2013 prévoit que toute personne, qui s'estime lésée dans ses droits ou libertés fondamentales en raison d'activités spécifiques de collecte de renseignements, peut saisir les commissions parlementaires chargées du contrôle de l'activité des services de renseignement. Selon cette loi, ces personnes peuvent en outre saisir les autorités judiciaires sur la base des dispositions pertinentes du Code civil, du Code de procédure pénale ou de la loi sur la protection des données personnelles<sup>32</sup>.

34. S'agissant de *l'ensemble de ces voies*, il convient de noter que le contrôle de légalité et de régularité des activités spécifiques de collecte de renseignements ne peut se faire que si l'instance de recours a accès à la décision et au mandat judiciaire autorisant ces activités. Les autorités devraient dès lors **préciser quelles sont les conditions et la procédure prévues pour assurer l'accès des instances nationales à ce type de documents, une fois qu'elles sont saisies de l'une de ces voies de recours**.

35. Pour ce qui est de la possibilité de saisir *les commissions parlementaires compétentes*, la Cour européenne a retenu que « la simple possibilité pour un particulier – prévue par l'article 16 in fine de la loi n° 51/1991 – de saisir les commissions [...] des deux chambres du Parlement national ne saurait suppléer à l'absence de tout contrôle a priori ou a posteriori des écoutes par une autorité judiciaire indépendante et impartiale, dès lors que [...] la loi ne prévoyait aucune sanction ou mesure que les commissions parlementaires auraient été compétentes de prendre en cas de méconnaissance de la loi par les autorités ayant réalisé ou autorisé les interceptions »<sup>33</sup>. A défaut de plus de précisions dans la loi n° 255/2013 sur l'étendue des compétences de ces commissions, les constats de la Cour européenne restent d'actualité et **cette voie ne semble donc pas pouvoir constituer un « recours effectif » au sens de l'article 13 de la Convention**.

36. Pour ce qui est de la possibilité de saisir *les tribunaux*, il est nécessaire de disposer de plus de précisions afin de pouvoir évaluer si les voies indiquées dans la loi n° 255/2013 répondent aux

<sup>29</sup> Voir, entre autres, *Klass*, §58.

<sup>30</sup> Sur ce point, voir *Weber et Saravia* (déc.), précitée, §135 et la jurisprudence y citée.

<sup>31</sup> Voir, par exemple *Rotaru*, précité, §72 et *Bucur et Toma*, précité, §171.

<sup>32</sup> La loi n° 677/2001 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

<sup>33</sup> *Dumitru Popescu* (n° 2), précité, §77.

exigences d'un recours effectif. Les principales questions qui se posent à cet égard sont les suivantes :

(i) s'agissant de la voie civile : des informations sont nécessaires sur les dispositions du Code civil en vertu desquelles une action en réparation peut être engagée et qui permettent aux tribunaux (i) d'ordonner la cessation immédiate de toute activité portant atteinte aux droits garantis par la Convention, lorsque l'ingérence provient de l'activité des autorités étatiques, y compris des services des renseignements et (ii) de décider du sort des renseignements recueillis suite à une telle activité.

(ii) s'agissant d'une action fondée sur la loi sur la protection des données personnelles : cette loi ne s'applique pas « aux traitements et au transfert de données à caractère personnel, opérés dans le cadre des activités liées à la défense et à la sûreté nationale, qui ont été réalisés dans le respect des limites et des restrictions prévues par la loi » (article 2§7). Or les activités menées par les services de renseignements en vertu de la loi n° 51/1991 sont, par définition, liées à la sécurité nationale. Dans ces circonstances, les autorités devraient préciser de quelle manière la restriction prévue à l'article 2§7 se concilie avec la possibilité de saisir les tribunaux d'une action fondée sur cette loi, lorsqu'une personne s'estime lésée par les activités des services de renseignements.