

Adresse postale :
Ministère de la Justice

Bd. de Waterloo, 115
Bureaux :
Rue de la Régence, 61

Tél. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 12 / 98 du 23 mars 1998

N. Réf. : 10 / A / 98 / 004 / 25

OBJET : Projet de loi organique des services de renseignement et de sécurité

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis du Président du Sénat, du 12 février 1998;

Vu le rapport présenté par le Président,

Emet, le 23 mars 1998, l'avis suivant :

I. DEMANDE INTRODUITE AUPRÈS DE LA COMMISSION :

Le projet de loi soumis à l'avis de la Commission, tend à consacrer l'existence des deux services de renseignement et de sécurité existant dans le pays, que sont la Sûreté de l'Etat et le Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées (ci-après, SGR).

Le projet autorise, entre autres, ces deux services à des ingérences dans la vie privée des citoyens. Une telle ingérence étant régie par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après, CEDH), il importe qu'ils disposent d'une base légale suffisamment précise.

La Commission s'étonne que son avis n'ait pas été sollicité par le Gouvernement, auteur du projet, sur base de l'article 29 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après, la loi du 8 décembre 1992). Il est parti de l'idée erronée que "les dispositions de cette loi qui requièrent que l'avis de la Commission de la protection de la vie privée soit consultée sur un projet de loi, ne s'appliquent pas au présent projet".⁽¹⁾ S'il est exact que l'avis de la Commission n'est pas formellement requis sur un projet ou une proposition de loi, l'article 29 la loi du 8 décembre 1992 s'applique tant à la Sûreté de l'Etat qu'au SGR.

Dans le présent avis, la Commission se penchera uniquement sur les dispositions du projet relatives au traitement de données à caractère personnel. Seules celles-ci relèvent de sa compétence. Sont ainsi concernés les articles 7, 9, 10, 11, 33 et 36 du projet.

La Commission examinera, dans un premier temps, le traitement des données à caractère personnel mis en oeuvre dans le cadre des missions des services de renseignement et de sécurité en général.

Une seconde partie sera consacrée au traitement de ces données effectués dans le cadre des habilitations de sécurité, cette finalité étant couverte par le présent projet.

II. DISCUSSION :

A. Sur les missions des services de renseignement et de sécurité en général

1. La collecte de données

1.1. Il ressort de l'article 10, 2 du projet que les services de renseignement et de sécurité disposent du droit de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de leurs missions.

Ils ne disposeraient à cet égard que de deux prérogatives par rapport à un citoyen ordinaire (v. *infra*).⁽²⁾

¹ Doc. parl., Ch. Repr., sess. ord. 1995-1996, n° 638/1, p. 4.

² *Ibid.* Ils disposent par contre de prérogatives plus importantes concernant le traitement de données à caractère personnel. La loi du 8 décembre 1992 précitée, ne s'applique à ces services.

La première est qu'ils peuvent demander des informations aux magistrats de l'ordre judiciaire, aux fonctionnaires et aux agents des services publics, et que ces informations ne peuvent en principe leur être refusées (art. 10, 2, al. 2, v. *infra*).

La seconde permet au SGR de procéder à des écoutes et captations de radiocommunications militaires à l'étranger (art. 33).

1.2. Observations sur la collecte des données

1.2.1. Le projet exclut explicitement le recours à tout moyen de **contrainte**, sauf dans les conditions prévues par la loi (art. 10, 1er). Cette exclusion s'applique donc également à la collecte d'informations. L'absence de contrainte n'implique pas forcément que la collecte de données soit loyale.⁽³⁾ Hormis la contrainte et le respect des dispositions légales et réglementaires, le projet autorise ainsi la collecte des données par n'importe quel moyen, notamment par ruse.

En l'absence de précision quant à la nature de la contrainte, la Commission présume qu'il s'agit tant de la contrainte physique que de la contrainte morale.

Puisque les services de renseignement et de sécurité ne peuvent recourir à la contrainte, et ne disposent, hormis les deux prérogatives évoquées ci-dessus (et analysées ci-dessous), que des mêmes droits que les citoyens ordinaires pour collecter des informations, la Commission estime que les responsables de traitements autres que ceux visés à l'article 10, 2, al. 2 du projet, ne peuvent leur divulguer les données à caractère personnel qu'ils traitent sous peine de violer l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992. Ainsi, les hôteliers ne pourraient leur révéler les coordonnées de leurs clients.⁽⁴⁾

1.2.2. L'article 10, 2, al. 1er du projet stipule que les services de renseignement et de sécurité peuvent collecter "des **données à caractère personnel** et des informations relatives (...) à des personnes". Ces deux expressions recouvrent une même réalité; l'une des deux peut donc être omise.

³ L'exigence de loyauté du traitement des données est prévue dans la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil 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 (art. 6, 1er, a) et sera donc reprise dans la loi du 8 décembre 1992. Notons qu'elle figure également dans la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, signée à Strasbourg le 28 janvier 1981 (art. 5). Ce principe ne devrait pas s'appliquer aux services de renseignement et de sécurité (art. 3, 2° de la directive; art. 9, 2, a de la Convention; art. 3, 3 de la loi du 8 décembre 1992).

⁴ Le projet de loi soumis à la Chambre prévoyait que les services de renseignement et de sécurité pouvaient se faire présenter par les propriétaires, tenanciers ou préposés des établissements hôteliers ou autres établissements de logement, les documents d'inscription des voyageurs. Cette disposition n'a pas été retenue dans le projet soumis.

1.2.3. Lorsque la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel aura été adaptée à la directive 95/46/CE,⁽⁵⁾ la **collecte** sera considérée comme une opération de traitement. Il sera donc superflu de mentionner la collecte au 2, al. 1er, celle-ci étant incluse dans le traitement évoqué au 3, al. 1er.

1.2.4. Le projet ne prévoit ni les circonstances, ni les conditions dans lesquelles des données à caractère personnel peuvent être collectées. Ces deux précisions sont pourtant exigées par la Cour européenne des droits de l'homme. Même si les arrêts de la Cour concernaient principalement les écoutes téléphoniques et les enquêtes de sécurité,⁽⁶⁾ la Commission estime que ces précisions doivent être apportées en ce qui concerne l'ensemble des activités des services de renseignement, dès lors qu'elles n'atténuent pas l'efficacité de ceux-ci de manière disproportionnée par rapport à la protection supplémentaire dont jouiraient les citoyens.⁽⁷⁾

Le Gouvernement n'a manifestement pas voulu tenir compte des exigences précitées. Il est au contraire parti du postulat que les collectes de données à caractère personnel ne sont pas expressément interdites par une loi et ne portent pas atteinte à la vie privée. Cependant, il est rappelé dans l'exposé des motifs que les services de renseignement et de sécurité ne sont que très partiellement soumis à la loi du 8 décembre 1992.⁽⁸⁾

Partant du postulat précité, le Gouvernement compare la collecte d'informations par les services de renseignement et de sécurité au droit de tout citoyen de s'informer conformément à l'article 19 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Or, ce pacte a précisément pour but de protéger le citoyen contre l'arbitraire de la puissance publique, et non de justifier l'ingérence de celle-ci dans leur vie privée. En particulier, l'article 19 considère la liberté de collecter de l'information comme un corollaire de la liberté d'expression dont jouit chaque citoyen.⁽⁹⁾

Ensuite, le citoyen ordinaire ne recherche pas systématiquement de l'information, alors qu'il s'agit d'une fonction spécifique des services de renseignement et de sécurité. Là où une réglementation générale de la collecte d'information apparaîtrait comme une restriction à la liberté du citoyen, elle apparaît au contraire comme une protection de ce dernier lorsqu'elle

⁵ Relevons que la directive ne s'applique pas, notamment, aux traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'Etat. Toutefois, la loi belge les inclut dans son champ d'application et y appliquera les notions telles que définies dans la directive.

⁶ Voir notamment les arrêts Malone du 2 août 1984, Public. Cour eur. D.H. série A n° 82 et Leander du 26 mars 1987, série A, n° 116.

⁷ Il faut d'ailleurs remarquer que dans l'arrêt Lüdi, invoqué par le Gouvernement pour ne pas préciser les circonstances dans lesquelles des informations peuvent être collectées, la Cour a considéré que la mesure de surveillance n'était pas contraire à l'article 8 de la CEDH, parce qu'elle concernait des personnes soupçonnées d'infractions particulièrement graves (en l'espèce, le but de l'infiltration d'un agent était de démanteler un réseau de trafiquants de drogue) (Cour eur. D.H., arrêt Lüdi, 15 juin 1992, Rev. trim. dr. h. 1993, p. 308).

⁸ Doc. parl., Ch. Repr., sess. ord. 1995-1996, n° 638/1, p. 4.

⁹ "Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations ..." (article 19, 2 du pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques).

s'applique à des autorités publiques.

Enfin, les citoyens ordinaires ne disposent évidemment pas des moyens techniques d'observation mis en oeuvre par lesdits services.

Le raisonnement suivi par le Gouvernement, conjugué au peu de considération accordée aux remarques formulées par le Conseil d'Etat sur les lacunes du projet en matière de protection des données à caractère personnel, semble indiquer que le but du projet est d'entériner le caractère discrétionnaire de l'action de nos services de renseignement et de sécurité.

Le Gouvernement ne souhaite pas non plus réglementer l'usage des moyens d'observation dans le présent projet car, explique-t-il dans l'exposé des motifs, une solution partielle relative à ces techniques, limitée aux services de renseignement et de sécurité, les désavantagerait, créant un déséquilibre entre ceux-ci et les personnes surveillées qui ne seraient pas soumises à cette réglementation.

La seule limitation (et la Commission reconnaît qu'elle est importante) est celle apportée par la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées. Cette loi s'applique aux services de renseignement et de sécurité, hormis l'exception prévue à l'article 33 du présent projet (v. *infra*, point 1.2.6).

1.2.5. Concernant la première prérogative dont bénéficient les services de renseignement et de sécurité, à savoir le droit de demander des informations aux magistrats de l'ordre judiciaire, aux fonctionnaires et aux agents des services publics

1.2.5.1. La Commission relève que les personnes mentionnées sont tenues de communiquer les informations requises, l'emploi de l'indicatif présent ("... **communiquent** ...") marquant une obligation et non une faculté.

L'exposé des motifs du projet déposé en 1995, précise qu'il faut entendre par **service public** tout organisme d'intérêt public. Cette notion recouvre-t-elle seulement les services publics au sens organique ou également les personnes de droit privé qui remplissent des missions de service public (services publics au sens fonctionnel) ?

S'agissant même des seuls services publics au sens organique, la Commission estime qu'il est paradoxal de les soumettre à une obligation de communication, alors qu'ils sont souvent soumis à une obligation de confidentialité à l'égard des faits qu'ils ont à connaître.

La Commission préfère à cet égard le libellé du projet présenté à la Chambre, qui prévoyait une faculté de communiquer, et non une obligation.⁽¹⁰⁾

1.2.5.2. La communication doit être **conforme à la loi** et aux modalités déterminées par les autorités responsables des services auxquels les renseignements sont demandés par les services de renseignement et de sécurité.

¹⁰ " Les magistrats (...) peuvent communiquer les informations demandées ..." (Doc. parl., Ch. Repr., sess. ord. 1995-1996, n° 638/1, p. 44).

La Commission s'interroge sur la portée exacte de l'expression "en se conformant à la loi". Le présent projet ne contenant aucune précision sur les conditions, circonstances et modalités de la communication, il ne peut s'agir que de la loi en général. Cela signifierait que des données à caractère personnel ne pourront être communiquées :

- lorsqu'un texte normatif en restreint la communication à certains destinataires, parmi lesquels ne figurent pas les services de renseignement et de sécurité,⁽¹¹⁾ ou encore
- lorsqu'un tel texte stipule que les données traitées ne peuvent l'être que pour une ou plusieurs finalités déterminées,⁽¹²⁾ ou également
- lorsque le détenteur de la donnée est soumis au secret professionnel ou à une obligation de confidentialité.⁽¹³⁾

Mais qu'advient-il lorsque le service auquel les données sont demandées considère que leur communication serait contraire aux finalités qu'il poursuit ? Une telle objection serait-elle opposable aux services de renseignement et de sécurité ?

La Commission a déjà considéré que la loi du 8 décembre 1992 n'entravait pas les compétences d'investigation de services qui disposent d'une base légale pour mener ces investigations.

Il importe dès lors que cette base légale soit suffisamment précise et prévoie comment et par qui les informations peuvent être demandées. A cet égard, la Commission estime que la demande devrait être adressée par écrit au responsable du service concerné, et émaner de personnes habilitées à cet effet, désignées soit nominativement,⁽¹⁴⁾ soit par leur grade ou leur fonction.

1.2.5.3. Les fonctionnaires et agents des services publics auxquels les renseignements sont demandés, peuvent **refuser de communiquer les informations** qui leur sont demandées, en justifiant leur refus par écrit.

Quelle que soit la portée exacte de cette exigence de conformité à la loi, les services auxquels les renseignements sont demandés disposent donc d'un pouvoir d'appréciation, qui porte certainement sur la légalité de la communication; le texte n'exclut cependant pas qu'il puisse également porter sur son opportunité. Si telle était toutefois l'intention du législateur, elle mériterait d'être précisée.

¹¹ Citons, par exemple, la Banque centrale de données de la Banque nationale.

¹² L'article 2 de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique dispose que "*les renseignements individuels recueillis au cours de ces investigations (prévues à l'article 1er) peuvent être uniquement utilisés par l'institut National de statistique en vue de l'établissement de statistiques globales et anonymes*". En raison du caractère exclusif de la finalité de ce traitement, la Commission estime la communication de ces données aux services de renseignement contrevenir à cette disposition.

¹³ Voir, par exemple, l'article 33 de la loi du 8 décembre 1992.

¹⁴ A comparer avec l'article 8 du projet de loi relatif aux habilitations de sécurité (Doc. parl., Ch. Repr., sess. ord. 1996-1997, n° 1193/1).

Il résulte de ce pouvoir d'appréciation, même s'il était limité à la légalité de la communication, que le dernier mot revient au service auquel les renseignements sont demandés. En cas de refus, les services demandeurs ne disposent officiellement d'aucun recours.

La Commission n'a aucune objection à formuler sur ce point, mais se demande s'il ne serait pas opportun de confier l'arbitrage d'éventuelles divergences de point de vue à une instance extérieure aux services qui s'opposent.

La Commission relève que le droit de refuser de communiquer l'information moyennant justification, ne s'applique pas aux magistrats. Cette omission signifie-t-elle que les magistrats ne peuvent pas refuser de communiquer des données à caractère personnel (alors que cette faculté est offerte aux fonctionnaires et agents des services publics), ou au contraire qu'ils peuvent refuser de les communiquer sans devoir se justifier ?

La Commission invite le législateur à préciser son point de vue sur cette question pour éviter toute ambiguïté. Elle penche pour la seconde interprétation, car les magistrats disposent de données dont la sensibilité peut justifier une confidentialité particulière, même envers les services de sécurité et de renseignement.

1.2.6. Concernant la seconde prérogative dont bénéficient les services de renseignement et de sécurité, à savoir une dérogation partielle à la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées

La Commission prend acte du fait que la Sûreté de l'Etat ne bénéficie d'aucune dérogation à l'article 259 bis du Code pénal, et que l'exonération octroyée au SGR ne s'applique qu'aux radiocommunications militaires émises à l'étranger.

2. Le traitement des données et la tenue d'une documentation

L'article 10, alinéa 1er, 3 du projet, permet aux deux services de renseignement et de sécurité, dans l'exercice de leurs missions, de traiter les données et informations recueillies en application du 2, et de constituer une documentation.

La détermination des finalités respectives de la Sûreté de l'Etat et du SGR est déléguée au Roi par les articles 7, 3, et 9, 3 du projet.

L'article 10, 2, relatif à la recherche, la collecte et le recueil d'informations et le 3, al. 1er, constituent la moelle épinière du projet, vu qu'ils donnent un fondement légal au traitement de données à caractère personnel par les services de renseignement et de sécurité.

Le second alinéa du paragraphe 3 paraît superflu, faisant double emploi avec l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 auquel sont soumis les services de renseignement et de sécurité.

Par contre, il conviendrait que le projet précise quelles personnes, au sein des services concernés, peuvent accéder aux données à caractère personnel. En application de l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992, il incombe à tout maître du fichier de limiter cet accès aux personnes qui en ont besoin en raison de leurs fonctions ou pour les besoins du service. Vu le caractère sensible des données traitées, la détermination de ces catégories de personnes mériterait au moins d'être réglementé par un arrêté royal, ce qui augmenterait la protection de la

vie privée sans nuire à l'efficacité des services de renseignement et de sécurité.

3. La communication de données

La communication autorisée est très large; qu'entend-on, en effet, par "toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions" ? Cette expression se caractérise par un manque de précision élémentaire. Elle ne figurait d'ailleurs pas dans le projet soumis à la Chambre.⁽¹⁵⁾

Rappelons que les services de renseignement et de sécurité peuvent traiter des données sensibles, n'étant pas soumis aux restrictions de la loi du 8 décembre 1992.

En outre, nous avons vu que les données à caractère personnel peuvent être collectées à l'insu des citoyens, selon des méthodes qui ne leur permettent pas de prévoir ces collectes.

La Commission estime, dès lors, qu'en raison de ces ingérences dans la vie privée des citoyens, il convient d'être très strict quant à la communication des données. Le principe de finalité énoncé à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 est un principe de base applicable à tous les traitements de données à caractère personnel, auquel il convient de donner en l'espèce un contenu spécifique. Il faut d'ailleurs noter que diverses lois particulières renforcent la confidentialité des données, alors que ces dernières sont moins sensibles et mieux cernées que celles traitées par les services de renseignement et de sécurité.⁽¹⁶⁾

Or, le projet, sous un libellé apparemment restrictif, tend au contraire à permettre une communication tous azimuts, faisant fi de la plus élémentaire protection de la vie privée des citoyens.

La Commission propose donc d'introduire les limitations suivantes.

L'expression "toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions" devrait être supprimée et remplacée par une liste exhaustive de ces personnes ou, à tout le moins, de leur fonction. Cette liste devrait être dressée par le législateur ou par le Roi. La délégation au Comité ministériel créé par l'article 3, 1^o, outre une constitutionnalité sujette à caution,⁽¹⁷⁾ prive le citoyen de toute transparence. Or, pareille transparence n'affecterait en rien l'efficacité de l'utilisation des données.

Devrait également être dressée une liste des personnes qui, au sein des autorités administratives, peuvent recevoir des données à caractère personnel de la part des services de renseignement et de sécurité.

¹⁵ Doc. parl., Ch. Repr., sess. ord. 1995-1996, n° 638/1, pp. 44-45.

¹⁶ Citons, par exemple, la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

¹⁷ L'article 108 de la Constitution confère au Roi le pouvoir de prendre les arrêtés et règlements nécessaires à l'exécution des lois.

En revanche, la Commission n'a aucune exigence de cet ordre à formuler concernant les autorités judiciaires et les services de police, ceux-ci ayant par nature vocation à recevoir de telles informations.

Enfin, l'obligation de secret professionnel, prévue à l'article 30 du projet, devrait s'appliquer à toutes les personnes qui reçoivent des données à caractère personnel des services de renseignement et de sécurité.

4. La coopération avec les services de renseignement et de sécurité étrangers

L'article 10, 4 du projet prône une coopération mutuelle avec, notamment, les services de renseignement et de sécurité étrangers.

La transmission de données vers l'étranger n'est pour l'instant pas réglementée en droit interne. L'article 22 de la loi du 8 décembre 1992 permet au Roi, sans préjudice des conventions internationales liant la Belgique, d'interdire, de soumettre à autorisation préalable ou de réglementer la transmission de données à caractère personnel entre la Belgique et l'étranger. A ce jour, le Roi n'a pas fait usage de cette faculté.

La directive 95/46/CE ne s'applique pas aux traitements ayant pour objet la sûreté de l'Etat et la défense (art. 3, 2°).

Rien n'interdit, toutefois, au législateur d'appliquer certaines garanties prévues dans la directive à des matières auxquelles celle-ci ne s'applique pas. En l'occurrence, l'exigence d'un niveau de protection adéquat dans le pays de destination des données non membre de l'Union européenne, formulée à l'article 25, 1 de la directive, se retrouve dans le projet de loi adaptant la loi du 8 décembre 1992 à la directive 95/46/CE et s'appliquerait aux services de renseignement et de sécurité, ce que la Commission approuve.

La coopération mutuelle visée à l'article 10, 4 du projet de loi organique soumis à l'examen devrait donc respecter l'exigence précitée.

5. Le délai de conservation des données

5.1. L'article 11 du projet stipule que les données à caractère personnel doivent en principe être "détruites après un certain délai suivant le dernier traitement dont elles font l'objet". Relevons d'emblée que cette expression est paradoxale, la conservation étant une opération de traitement. Dès lors, tant qu'elle ne sont pas détruites, les données sont traitées.

Si le projet vise la dernière utilisation des données, il devrait le préciser. Une autre solution consisterait à prendre comme point de départ du délai, la collecte ou le recueil des données.

5.2. Le délai pourrait être prolongé lorsque la conservation des données resterait impérative. En l'absence de précision dans le projet, il incomberait, dans un premier temps, aux services d'apprécier les raisons d'une conservation prolongée.

A défaut de pouvoir accéder directement aux données, les personnes concernées seraient,

toutefois, bien en peine de contester la pertinence d'une conservation qu'elles ignoreraient.

Elles doivent donc s'en remettre, tout comme pour l'exercice du droit d'accès, à la Commission, qui pourrait effectivement soit dénoncer au Parquet (art. 32, 2 de la loi du 8 décembre 1992) une conservation à ses yeux excessive, au motif qu'elle constituerait une infraction à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992, soit, par l'intermédiaire de son président, soumettre le litige au tribunal de première instance (art. 32, 3).

5.3. Le délai de conservation des données devrait être fixé par le Roi. On peut s'interroger sur l'opportunité de cette délégation. Ce délai étant un élément substantiel de l'ingérence dans la vie privée des citoyens, il importe que le législateur le fixe lui-même, conformément à l'article 22 de la Constitution.

6. L'accès au Registre national

L'article 36 du projet permet au Roi d'autoriser l'Administrateur général de la Sûreté de l'Etat, à accéder, au Registre national, aux informations concernant les étrangers figurant au registre d'attente.

La Commission relève que tel qu'il est libellé, le texte contraint l'Administrateur général à exercer l'accès personnellement.⁽¹⁸⁾ Il est toutefois vraisemblable que dans les faits, il déléguera cette fonction à l'un de ses collaborateurs. Il est dès lors souhaitable que cette délégation soit prévue par la loi et assortie de garanties adéquates, telles la limitation de l'accès aux personnes qui en ont besoin en raison de leurs fonctions et l'établissement de la liste de ces personnes, qui serait envoyée à la Commission.

B. Les enquêtes de sécurité

La Commission relève que les articles 10 et 11 s'appliquent à toutes les missions des services de renseignement et de sécurité, en ce compris les enquêtes de sécurité. Cette application appelle les commentaires suivants.

1. Quant à la collecte de données

La collecte de données destinées à ces enquêtes est également régie par l'article 9 du projet de loi relatif aux habilitations de sécurité.⁽¹⁹⁾

¹⁸ Sauf en ce qui concerne les enquêtes de sécurité, pour lesquelles le projet de loi relatif aux habilitations de sécurité permet à certains agents d'accéder au Registre national.

¹⁹ "Dans le cadre des enquêtes de sécurité et uniquement à cette fin, les agents (...) peuvent, outre les compétences qu'ils tiennent de l'article 10, 2, de la loi du (...) organique des services de renseignement et de sécurité, et dans le respect de l'article 10, 1er de cette même loi, procéder à toute investigation et recueillir tous les renseignements nécessaires à l'enquête." (Doc. parl., Ch. Repr., sess. ord. 1996-1997, n° 1193/1, p. 52).

Il ressort du libellé de cet article qu'il s'applique de manière conjointe avec l'article 10 2 du projet de loi organique. Or, dans son avis n° 22/96 du 4 septembre 1996 sur l'avant-projet de loi relatif aux habilitations de sécurité, la Commission considérait que "concernant la demande de données auprès des instances publiques, prévue au 2ème alinéa de l'article 13 (de l'avant-projet de loi relatif aux habilitations de sécurité), cette dernière - et le devoir de collaboration qui y est lié - doit rester strictement limitée à ce que stipule explicitement le deuxième alinéa et ne peut être étendue via le premier alinéa du même article".

Il faut préciser que le premier alinéa de l'article 13 de cet avant-projet de loi, devenu l'article 9 du projet, ne prévoyait pas de cumul avec l'article 10, 2 du projet de loi organique.⁽²⁰⁾ Ce cumul a été ajouté par le gouvernement après que l'avant-projet ait été examiné successivement par la Commission et le Conseil d'Etat.

La Commission estimait donc que les possibilités de collectes d'informations auprès des instances publiques, menées dans le cadre d'enquêtes de sécurité, devaient se limiter à ce que permettait le second alinéa de l'article 13 de l'avant-projet, repris d'ailleurs tel quel à l'article 9 du projet. Elle maintient ce point de vue.

Certes, les enquêtes de sécurité concernent des personnes susceptibles d'accéder à des documents confidentiels. La Commission considère toutefois qu'il est paradoxal que ces personnes, sur lesquelles ne pèse *a priori* aucun soupçon, subissent des ingérences plus graves dans leur vie privée que celles dont font l'objet les personnes soumises à des enquêtes.

En outre, cette application cumulative pourrait engendrer quelques difficultés d'interprétation.

En ce qui concerne l'accès aux registres de la population et des étrangers, et au registre d'attente des étrangers, il est soumis à des modalités de communication dans l'article 10 du projet de loi organique mais pas dans l'article 9 du projet de loi relatif aux habilitations de sécurité. Ces modalités devront-elles être respectées dans le cadre des enquêtes de sécurité ?

2. Quant à la communication des données

Outre les critiques dont elle a fait l'objet au point A.3, la communication des données, prévue de manière extrêmement large à l'article 10, 3 du projet de loi organique, appliquée aux enquêtes de sécurité, bien que limitée aux finalités des missions des services, s'accommode mal de l'usage en principe interne de ces données.

²⁰ "Dans le cadre des enquêtes de sécurité et uniquement à cette fin, les agents (...) peuvent, sans préjudice de l'article 10, 1er de la loi du (...) organique des services de renseignement et de sécurité, procéder à toute investigation et recueillir tous les renseignements nécessaires à cette enquête, pour autant qu'ils se limitent à ses finalités".

3. La conservation des données

Enfin, les deux projets de loi confient au Roi le soin de déterminer des délais de conservation (art. 11 du projet de loi organique et art. 15, 1^{er} du projet de loi relatif aux habilitations de sécurité). Si les deux projets restent en l'état, on peut se demander si le Roi pourrait fixer des délais différents selon que les données ont été collectées pour des enquêtes de sécurité ou pour d'autres missions. En effet, l'article 11 du projet de loi organique n'autorise pas le Roi à établir une telle distinction. Il serait dès lors souhaitable que l'article 11 ne s'applique pas aux données collectées pour les enquêtes de sécurité.

PAR CES MOTIFS,

Bien que favorable au principe de légiférer en la matière, la Commission, vu l'importance des lacunes observées dans le projet qui lui a été soumis, émet un avis défavorable.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) M-H. BOULANGER.

(sé) P. THOMAS.