



Absence de garanties effectives dans le traitement des données par les services de renseignement bulgares

L'affaire [Kanev et Comité Helsinki bulgare c. Bulgarie](#) (requête n° 45864/22) concerne le traitement des données par les services de renseignement bulgares.

Dans son arrêt de **chambre**¹ rendu ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme dit, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu **violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)** de la Convention européenne des droits de l'homme.

En 2021, M. Kanev, président du Comité Helsinki bulgare, demanda à l'Agence d'État pour la sécurité nationale de Bulgarie si elle avait recueilli des renseignements le concernant ou concernant l'association. L'Agence refusa de divulguer cette information et les recours que M. Kanev forma pour contester ce refus furent rejetés.

Pour préserver la sécurité nationale, les États ont indéniablement besoin de lois qui habilitent les autorités internes compétentes à recueillir et à mémoriser dans des fichiers secrets des renseignements sur des personnes. La Cour estime, toutefois, qu'aucune des garanties potentielles contre l'arbitraire ou les abus à cet égard n'était effective.

En particulier, les juridictions ayant examiné la décision de ne pas divulguer les informations demandées n'ont pas vu les informations en question, elles n'ont pas examiné si la divulgation de ces informations pouvait réellement porter atteinte à l'intérêt public et s'en sont pleinement remises à l'appréciation de l'Agence sur ce point. Par ailleurs, il n'apparaît pas que la Commission pour la protection des données à caractère personnel ait, à quelque moment que ce soit, vérifié la manière dont l'Agence traitait les données opérationnelles, en particulier si elle suivait dûment les règles législatives et les règlements administratifs. L'Agence n'a jamais non plus été appelée à rendre compte de ces activités au parlement ou au gouvernement bulgares.

Principaux faits

Les requérants sont le Comité Helsinki bulgare, association fondée en 1992 dont le siège se trouve à Sofia, et son président, Krasimir Ivanov Kanev, ressortissant bulgare né en 1958, qui réside à Sofia.

Mi-2021, se référant aux manifestations qui s'étaient tenues au second semestre 2020 et début 2021 contre le précédent gouvernement, le ministre de l'Intérieur par intérim de l'époque déclara publiquement que plusieurs autorités, dont l'Agence, avaient exercé des activités de surveillance secrète à l'égard de nombreuses personnes, dont des militants de la société civile.

En juin 2021, M. Kanev demanda à l'Agence si elle avait recueilli des renseignements le concernant personnellement ou concernant l'association, les membres de son personnel ou les avocats agissant pour son compte, ou si des membres de son personnel avaient été recrutés comme informateurs.

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Après une modification apportée à cette demande, l'Agence répondit mi-juillet 2021, refusant de divulguer les informations demandées.

M. Kanev attaqua en justice cette décision. En novembre 2021, le tribunal administratif de la ville de Sofia rejeta son recours, au motif qu'il appartenait à l'Agence d'examiner dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire s'il y avait lieu de divulguer les informations demandées.

En juillet 2022, la Cour administrative suprême confirma ce jugement, estimant que la juridiction inférieure n'était tenue que d'apprécier si le refus de divulguer les informations demandées était légal. Elle releva que la demande adressée par M. Kanev à l'Agence concernait les méthodes de collecte de renseignements employées par celle-ci plus que les données à caractère personnel recueillies par elle. Elle estima que, les informations concernant ces méthodes étant confidentielles, c'était à bon droit que l'Agence avait refusé de les divulguer. Elle ajouta que, concernant plus précisément les « moyens spéciaux de surveillance », la seule autorité qui pouvait divulguer des informations sur l'utilisation de ces moyens était une autorité spéciale, le Bureau national de contrôle des moyens spéciaux de surveillance. Constatant que M. Kanev pouvait s'adresser lui-même au Bureau, elle conclut que le refus de l'Agence de divulguer des informations ne pouvait passer pour ayant méconnu l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne. Elle constata que c'était également à bon droit que l'Agence avait refusé de divulguer l'identité des informateurs, considérant que l'identité des collaborateurs de l'Agence et les données à caractère personnel les concernant devaient rester secrètes et ne pouvaient être divulguées qu'aux autorités de sécurité nationale ou aux autorités judiciaires dans le cadre d'une affaire pénale déterminée.

En juin 2021, en concomitance avec la demande d'information qu'il avait adressée à l'Agence, M. Kanev avait adressé au Bureau national une demande pour savoir si des « moyens spéciaux de surveillance » avaient été utilisés à son égard ou à l'égard d'autres membres du personnel du Comité ou des avocats agissant pour son compte. En août 2021, le Bureau informa M. Kanev que ses investigations n'avaient révélé aucun élément indiquant que des « moyens spéciaux de surveillance » avaient été illégalement utilisés contre lui.

En 2023, M. Kanev adressa une autre demande à l'Agence qui refusa à nouveau de divulguer les informations demandées.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant, en particulier, l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), M. Kanev et le Comité Helsinki bulgare soutenaient que les règles régissant les circonstances dans lesquelles l'Agence pouvait traiter des données n'étaient pas claires et qu'il n'existait aucune garantie effective à cet égard.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 19 septembre 2022.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Ioannis **Ktistakis** (Grèce), *président*,
Peeter **Roosma** (Estonie),
Darian **Pavli** (Albanie),
Úna **Ní Raifeartaigh** (Irlande),
Mateja **Đurović** (Serbie),
Vasilka **Sancin** (Slovénie), et
Mira Mihaylova **Raycheva**, *juge ad hoc*,

ainsi que de Milan **Blaško**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Pour préserver la sécurité nationale, les États ont indéniablement besoin de lois qui habilent les autorités internes compétentes à recueillir et à mémoriser dans des fichiers secrets des renseignements sur des personnes. Ces lois doivent être accessibles aux justiciables, prévisibles dans leurs effets et compatibles avec la prééminence du droit. En particulier, des garanties effectives contre les abus et l'arbitraire sont nécessaires.

Le fait que M. Kanev et l'association n'aient pas pu accéder aux données les concernant traitées par l'Agence ou obtenir une réponse claire à leur demande de savoir si un tel traitement avait eu lieu ne saurait en soi soulever de préoccupation sous l'angle de l'article 8. C'est l'absence même de ces informations qui assure l'efficacité du travail de l'Agence.

Cela étant, la Cour examine ensuite les types de garanties qui pourraient assurer une protection effective contre l'arbitraire et les abus en pareilles circonstances et conclut que lorsqu'une autorité publique limite ou dissimule des informations sur la manière dont elle utilise les données afin de protéger un autre intérêt légitime (comme c'est fréquemment le cas pour les services de sécurité et de renseignement), la seule solution est d'assurer un accès indirect effectif ou un mécanisme de supervision de nature à compenser le fait que les personnes concernées ne peuvent contester la mesure directement et ne disposent pas de toutes les informations.

Examinant les garanties potentielles relativement au traitement par l'Agence de données opérationnelles concernant les requérants, la Cour conclut ensuite qu'aucune d'entre elles n'était effective.

Premièrement, la procédure de contrôle juridictionnel du refus de l'Agence de divulguer les informations en question ne saurait passer pour une garantie effective. Les juridictions n'ont pas vu les éléments (s'il y en avait) auxquels la décision de l'Agence se référait. Elles n'ont pas examiné si la divulgation d'informations pouvait réellement porter atteinte à l'intérêt public – en particulier la sécurité nationale – ou le mettre en danger et s'en sont pleinement remises à l'appréciation de l'Agence sur ce point. Il n'apparaît pas que les juridictions aient examiné de quelque manière que ce soit si le refus de l'Agence de confirmer ou infirmer la collecte de renseignements sur M. Kanev et l'association était justifié.

Deuxièmement, la Commission pour la protection des données à caractère personnel ne saurait passer pour une garantie effective. Les organes de surveillance de ce type ne peuvent constituer une garantie effective relativement au traitement des données par les autorités répressives et à des fins de renseignement que s'ils peuvent avoir directement accès à ces données et à toute information y relative, de manière à pouvoir vérifier si elles ont été traitées d'une manière conforme aux principes pertinents de la protection des données. Le rôle de la Commission relativement au traitement des données effectué par l'Agence à des fins opérationnelles n'était pas clairement défini et il n'apparaît pas, à une exception près, que la Commission ait jamais vérifié comment l'Agence traitait les données opérationnelles, en particulier si elle suivait dûment les règles législatives et les règlements administratifs.

Troisièmement, le Bureau national ne pouvait que vérifier l'usage fait des « moyens spéciaux de surveillance », non toutes les formes de collecte de renseignements et de traitement des données y relatives menées par l'Agence. Il ne s'agissait donc pas d'une garantie couvrant l'ensemble des modalités de traitement des informations par l'Agence. La Cour avait, par ailleurs, déjà identifié, dans l'affaire [Ekimdzhiev et autres c. Bulgarie](#), des défaillances relativement au traitement de données concernant des particuliers obtenues en recourant à des « moyens spéciaux de surveillance », et il n'apparaît pas que ces défaillances aient depuis été rectifiées.

Enfin, rien n'indique que l'Agence ait jamais été appelée à rendre compte précisément devant le parlement bulgare ou ses commissions de la légalité de la manière dont elle traite les données

