



La réglementation bulgare sur le recours aux informateurs ne satisfait pas aux exigences minimales de la Convention

Dans son arrêt de chambre¹, rendu ce jour en l'affaire [Green Alliance c. Bulgarie](#) (requête n° 6580/22), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, 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.

L'affaire concerne une réglementation, adoptée en 2008 et modifiée en 2018, qui permet à l'Agence bulgare pour la sécurité nationale (l'Agence) de placer des informateurs (appelés « agents en couverture » – *служители на прикритие*) au sein d'entités privées ou de membres de « professions libérales ». Ces agents dissimulent leur activité pour l'Agence mais ne sont pas autorisés à utiliser des techniques ou du matériel de surveillance secrète et sont considérés en Bulgarie comme différents des agents infiltrés (« agents sous couverture » – *служители под прикритие*). En 2018, Green Alliance attaqua cette réglementation devant les juridictions bulgares, mais en vain.

Dans le présent arrêt, la Cour a jugé que la réglementation régissant le recours à des « agents en couverture » n'offre pas les garanties minimales contre l'arbitraire et les abus requises par l'article 8. En particulier, les motifs pour lesquels ces agents peuvent être déployés et les domaines dans lesquels ils peuvent travailler sont vastes ; aucun délai n'encadre le recours à ces agents ; la procédure de déploiement ne garantit pas que leur emploi sera limité à ce qui est « nécessaire dans une société démocratique » ; aucune disposition ne permet le contrôle effectif de ces agents ; et aucun recours n'existe contre leur emploi illégal ou injustifié.

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#))

Principaux faits

L'organisation requérante, Green Alliance, fut fondée en 2006 et a son siège à Kostenets (Bulgarie). Ses objectifs, tels qu'énoncés dans ses statuts, se rattachent au domaine de la protection de l'environnement.

En vertu d'une réglementation adoptée en 2008 et modifiée en 2018, l'Agence bulgare de sécurité nationale (« l'Agence ») peut infiltrer des « agents en couverture » (*служители на прикритие*) au sein d'entités privées ou de membres de « professions libérales ». Ces agents peuvent mener des activités de renseignement et de contre-espionnage pour la protection de la sécurité nationale. Leurs tâches sont fixées par le chef de l'Agence dans chaque cas individuel. Ces agents ne peuvent arrêter, fouiller ou interroger des personnes, ni utiliser des armes à feu ou la force physique.

En octobre 2018, Green Alliance attaqua en justice la réglementation telle que modifiée en 2018, arguant qu'en l'absence de garanties effectives entourant l'emploi de tels agents, elle permettait des ingérences abusives et disproportionnées dans l'exercice des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Le 19 juillet 2021, un collège de cinq juges de la Cour administrative suprême conclut, entre autres, que le travail d'un « agent en couverture » ne pouvait porter atteinte à la vie privée, au

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>.

domicile ou à la correspondance de quiconque et que la thèse selon laquelle la réglementation était contraire à l'article 8 de la Convention était donc dénuée de fondement.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant notamment l'article 8, l'association requérante soutient que la réglementation de 2008 autorisant le recours à des « agents en couverture », tel que modifiée en 2018, ne respecte pas les exigences de la Convention à divers égards, notamment pour ce qui est des garanties, et permet ainsi à l'Agence de déployer ces agents de manière arbitraire et abusive.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 19 janvier 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),
Mira **Raycheva** (Bulgarie),
Vasilka **Sancin** (Slovénie),

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

Décision de la Cour

Le point de savoir si l'existence de la réglementation litigieuse viole les droits de Green Alliance garantis par l'article 8 soulève deux questions. Premièrement, il y a la question de savoir si le travail d'un « agent en couverture » peut, compte tenu de ses caractéristiques, porter atteinte en principe à de tels droits. S'il y a lieu de répondre à cette première question par l'affirmative, il faut alors rechercher, deuxièmement, si l'association peut se prétendre victime d'une telle ingérence du seul fait de l'existence de cette réglementation.

Un « agent infiltré » au sein de Green Alliance aurait accès à des communications verbales, à des lettres, à des conversations téléphoniques ou à des échanges électroniques et serait plus susceptible qu'un simple particulier de relater ce qu'il découvrirait. Un tel agent serait également susceptible d'avoir un accès de longue durée aux bureaux ou à d'autres locaux de l'association. Cette infiltration au sein de Green Alliance s'analyserait donc en une ingérence dans son droit au respect de sa « correspondance » et de son « domicile », au sens de la Convention.

La Cour conclut de son examen de la réglementation en cause qu'en théorie, toute organisation non gouvernementale en Bulgarie peut devenir la cible de telles mesures, et donc éventuellement être lésée par la réglementation en cause. Se pose alors la question de l'existence en Bulgarie d'un recours effectif permettant de lever les soupçons d'abus de la possibilité pour l'Agence de déployer des « agents en couverture ».

Le recours spécial qui a été mis en place en 2009 concernant les « moyens spéciaux de surveillance » ne s'applique pas aux « agents en couverture ». En outre, une demande d'accès aux données à caractère personnel traitées par l'Agence ne permet pas, en pratique, de fournir des renseignements sur l'utilisation qu'elle fait de ces agents. Tous les exemples de demandes de ce type montrent que l'Agence refuse systématiquement de divulguer tout renseignement et que les juridictions administratives bulgares confirment systématiquement ces refus. De même, aucune autre voie de recours possible ne permet de dissiper les doutes que suscite aux yeux de l'opinion publique le déploiement abusif d'« agents en couverture ». La Cour en conclut qu'en maintenant sa demande de

contrôle juridictionnel de la réglementation en cause, Green Alliance a utilisé [toutes les voies de droit disponibles](#) au niveau national pour faire valoir son grief.

La Cour juge ensuite que les règles régissant le recours aux « agents en couverture » ne répondent pas aux garanties minimales contre l'arbitraire et les abus requises par l'article 8. La réglementation prévoit qu'un « agent en couverture » peut être déployé s'il y a un « besoin opérationnel avéré » et précise qu'un tel besoin existe si les missions légales de l'Agence ne peuvent être accomplies d'une autre manière. Une simple référence à la « sécurité nationale » lors du déploiement de tels agents ne serait pas nécessairement contraire à la Convention, mais l'absence de tout contrôle effectif de la décision par laquelle l'Agence déploie un « agent en couverture », ou de l'obligation de fournir des raisons claires et concrètes justifiant la nécessité de déployer un tel agent dans un cas précis, pose un grave problème.

Les missions de l'Agence couvrent un large éventail de domaines, ce qui élargit considérablement les possibilités de déploiement d'« agents en couverture » et accroît en conséquence le risque d'arbitraire ou d'abus. Théoriquement, n'importe quelle personne physique ou personne morale de droit privé en Bulgarie peut se retrouver sous la surveillance de tels agents, ce qui constitue une grave ingérence dans le droit au respect de sa vie privée et risque éventuellement de dissuader sa participation à la vie civique.

Aucun délai n'encadre le recours à des « agents en couverture ». En outre, la procédure de déploiement de ces agents ne permet pas de garantir qu'ils ne seront employés que lorsque cela est « nécessaire dans une société démocratique ». Enfin, il n'existe pas de dispositif permettant un contrôle effectif de l'emploi de ces agents ni de recours contre leur emploi illégal ou injustifié.

Il s'ensuit que les dispositions internes bulgares relatives aux « agents en couverture » ne satisfont pas à l'exigence de qualité de la loi et ne permettent pas de limiter à ce qui est « nécessaire dans une société démocratique » l'ingérence dans les droits protégés par l'article 8 qu'entraîne le recours à ces agents.

Partant, il y a violation de l'article 8 de la Convention.

Satisfaction équitable (article 41)

La Cour juge que le constat de violation de l'article 8 de la Convention vaut satisfaction équitable pour tout dommage moral qu'aurait subi l'association requérante.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int.

Suivez la Cour sur Bluesky [@echr.coe.int](#), X [ECHR CEDH](#), [LinkedIn](#), et [YouTube](#).

Contactez [ECHRPress](#) pour vous abonner aux communiqués de presse.

Où trouver les communiqués de presse ? [HUDOC - Recueil des communiqués de presse](#)

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

Claire Windsor (tel : + 33 3 88 41 24 01)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.