

N<sup>OS</sup> 4889<sup>2</sup>  
4886<sup>2</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

---

**PROJET DE LOI**

réglementant le repérage de télécommunications et portant  
modification du Code d'Instruction Criminelle

**PROPOSITION DE LOI**

portant réglementation du repérage de télécommunications  
et modifiant le Code d'Instruction Criminelle

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE**

(2.10.2002)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Lucien WEILER, Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, M. Xavier BETTEL, Mme Agny DURDU, M. Alex BODRY en remplacement de M. Jean-Pierre KLEIN, M. Jacques-Yves HENCKES, Mme Lydie ERR, MM. Paul-Henri MEYERS, Patrick SANTER et Mme Renée WAGENER, Membres.

\*

**I. PROCEDURE**

En date du 18 décembre 2001, Monsieur le Ministre de la Justice Luc Frieden a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi sous rubrique, accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le dépôt du projet de loi a eu lieu suite à des consultations exhaustives que le Ministre de la Justice a menées sur base de l'avant-projet de loi élaboré par lui au printemps de l'année 2001. Ces consultations ont permis d'affiner et de préciser le texte du projet qui a finalement été déposé à la Chambre des Députés.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'Etat en date du 19 mars 2002, ensemble avec la proposition de loi ayant le même objet déposée par le député Alex Bodry.

Le projet de loi a été exposé aux membres de la Commission juridique lors de sa réunion du 16 janvier 2002. Le 24 avril 2002, la Commission juridique a confié la charge de rapporteur à M. le député Lucien Weiler. Au cours de cette même réunion, la commission a examiné le projet de loi à la lumière des conclusions du Conseil d'Etat et a adopté un texte modifié qui tient compte en partie aussi bien de la proposition de loi déposée par le député Alex Bodry que des observations et suggestions du Conseil d'Etat. Le présent rapport tient également compte des aménagements du texte du projet de loi ainsi retenus.

La Commission juridique a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 2 octobre 2002.

\*

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

### 1. Genèse du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique fait suite à une motion adoptée le 24 octobre 2000 par la Chambre des Députés, par laquelle celle-ci invitait le Gouvernement „à soumettre au parlement au courant de l'année à venir un projet de loi réglant le retracement des communications téléphoniques, restreignant le recours à de telles mesures d'investigations à des infractions d'une certaine gravité et apportant des garanties de protection aux personnes concernées“.

Il échet de noter dans ce contexte qu'avant le dépôt du présent projet de loi, le Gouvernement avait élaboré un premier avant-projet de loi portant modification des articles 88-1 et 88-2 du Code d'instruction criminelle. Cet avant-projet fut remanié suite aux avis des Parquets et des autorités de police appelés à se prononcer.

Le nouvel avant-projet de loi fut présenté aux membres de la Commission juridique lors de sa réunion du 5 décembre 2001 et le projet de loi fut déposé le 18 décembre 2001. Le 13 décembre, M. le député Alex Bodry a déposé une proposition de loi ayant le même objet. Dans la mesure où la proposition de loi présente certaines similitudes avec l'avant-projet de loi, respectivement le projet de loi sous rubrique – par exemple concernant le caractère exceptionnel de la mesure, la limitation du recours au repérage téléphonique au seul juge d'instruction ou encore la limitation de ces mesures dans le temps – elle a été examinée conjointement avec le projet de loi gouvernemental.

### 2. Objet du projet de loi

Actuellement les articles 63 à 67 du Code d'instruction criminelle (relatifs aux transports, perquisitions et saisies) servent de base légale aux repérages.

Le projet de loi sous rubrique vise à compléter le Code d'instruction criminelle en insérant un nouvel article (article 67-1) afin de réglementer par une disposition particulière le repérage et le retracement des télécommunications. Toutefois, et il est utile de le préciser dès l'ingrès, les mesures proposées ne se limitent pas aux communications téléphoniques par poste fixe, mais couvrent également la téléphonie mobile, la télématique et le courrier électronique, et généralement toutes les formes de télécommunication.

Il faut entendre par repérage ou retracement de télécommunications, la collecte d'informations sur le trafic même de ces données, c.-à-d. le repérage des données d'appels de moyens de télécommunication à partir desquelles ou vers lesquelles les appels sont adressés ou ont été adressés, et la localisation de l'origine ou de la destination de ces télécommunications.

Le repérage permet, après la saisie des listings tenus par les opérateurs de télécommunications, de déterminer le nombre, la fréquence et la durée d'appels téléphoniques émis par et reçus sur un appareil téléphonique donné.

La localisation d'un appel ou d'une autre télécommunication permet de déterminer géographiquement la situation des appareils par lesquels elle a été effectuée.

Concernant la localisation de télécommunications, le Conseil d'Etat avait suggéré dans son avis d'en faire abstraction dans le texte à soumettre au vote de la Chambre. Cependant, la Commission juridique ayant fait sienne l'appréciation du Ministre de la Justice de la nécessité absolue d'une telle localisation dans le cas du suivi de toutes les télécommunications effectuées par des moyens autres que des postes téléphoniques fixes, elle n'a pas pu suivre la recommandation du Conseil d'Etat et décidé de maintenir le texte gouvernemental concernant la localisation d'appareils de télécommunication.

Il s'agit donc de ne pas confondre le repérage de télécommunications, qui peut être conçu comme un suivi de télécommunications permettant de déterminer les appareils moyennant lesquels des télécommunications sont effectuées, et les écoutes téléphoniques, qui présupposent le captage du contenu même de communications, et qui ne font pas l'objet du présent projet de loi.

Bien que le Code d'instruction criminelle prévoit et régleme en son article 88-1 le recours à des moyens techniques de surveillance et de contrôle de toutes les formes de communication, le repérage des télécommunications n'y est pas expressément visé. Or, un tel procédé d'investigation peut se révéler particulièrement utile dans le cadre d'affaires pénales d'une certaine envergure, telles les affaires de criminalité organisée. Les réseaux criminels opérant dans la plus grande clandestinité, la localisation de

leurs moyens de communication peut notamment servir à déterminer des cercles de suspects, de manière à faciliter ensuite des recherches plus ciblées. Cette affirmation est également vraie pour des affaires pénales de moindre envergure, dans lesquelles les autorités de poursuite ont besoin de repères initiaux afin de pouvoir approfondir une enquête par rapport à un cercle de suspects plus rétréci.

Le crime organisé se distingue de par son essence des autres infractions pénales et sa répression appelle à la mise en place de moyens de surveillance et d'investigation qui se distinguent des procédés classiques généralement utilisés. On ne saurait, en effet, lutter efficacement contre une activité de groupe exercée au sein d'un milieu spécifique dans la plus grande clandestinité et le silence le plus absolu au seul moyen de dépositions de témoins ou d'experts ou encore de preuve matérielles. Le recours à des moyens de preuve incisifs s'impose.

Si la lutte contre la criminalité pose ipso facto la question de l'équilibre des moyens dont il y a lieu de doter les autorités policières et judiciaires compétentes par rapport aux libertés et droits légitimes des citoyens, cette question se pose avec d'autant plus d'acuité en présence de moyens d'investigations risquant de porter atteinte au principe du respect de la vie privée d'une personne.

La mise en place de repérages téléphoniques ne remet pas en cause le fragile équilibre entre les deux impératifs précités.

Certes le repérage de communications peut constituer une atteinte à la vie privée d'une personne, mais, comme le soulignent à juste raison les auteurs du projet de loi, „*ce mode d'investigation comporte un degré invasif dans la vie privée qui n'est guère plus important que d'autres modes d'investigations entourés des mêmes garanties ou même de garanties moindres*“. Comme toujours dans le contexte de la sécurité et de la répression de crimes et délits, il s'agit de deviser des moyens d'action policière et judiciaire efficaces permettant aussi bien aux enquêtes d'aboutir à des résultats concluants qu'aux citoyens d'être mis à l'abri de l'arbitraire.

Il faut souligner encore une fois que ce procédé se distingue des écoutes téléphoniques telles que prévues par l'article 88-1 du Code d'instruction criminelle et qui constituent des modes d'investigation beaucoup plus invasifs. L'écoute téléphonique se fait en temps réel. Les communications sont interceptées et leur contenu enregistré. Dans le cadre d'un repérage téléphonique au contraire, on constate simplement qu'il y a eu un appel et on essaye de localiser tant l'origine que la destination de l'appel sans qu'il soit possible d'en connaître le contenu – ni même, comme il a déjà été relevé ci-dessus, le véritable auteur.

Contrairement à l'écoute téléphonique, le repérage téléphonique ne constitue pas une mesure d'investigation ciblée. Elle ne vise pas une personne en particulier, mais plutôt un appareil ou une installation. Elle n'a pas non plus pour but de déterminer l'envergure des infractions ou encore les relations entre les personnes impliquées, voire la hiérarchie entre ces personnes. Il permet simplement de compléter le cercle des personnes suspectes ou importantes pour le dénouement de l'affaire pénale en cours. Il résulte de la motivation du projet de loi que le repérage des communications est destiné à vérifier et analyser des données qui figurent déjà dans le dossier d'instruction.

\*

### III. TRAVAUX DE LA COMMISSION JURIDIQUE

La Commission juridique a procédé à un examen conjoint du projet de loi déposé par le Ministre de la Justice et de la proposition de loi du député Alex Bodry. Le présent rapport reprend notamment les arguments et les conclusions qui ont permis de parvenir à un texte acceptable par une majorité de la Commission. Le rapport fait abstraction, dans ses développements, des dispositions dont, soit la formulation était identique dans le projet et la proposition de loi, soit le contenu n'a pas donné lieu à discussion approfondie.

#### **Localisation des nouvelles dispositions sur le repérage téléphonique dans le Code d'instruction criminelle**

Le projet de loi propose d'intégrer les nouvelles dispositions parmi celles du Code d'instruction criminelle (CIC) relatives aux transports, perquisitions et saisies, alors que la proposition de loi prévoit au contraire de les incorporer parmi les dispositions du Code relatives aux écoutes téléphoniques (articles 88-1 à 88-4 du CIC).

Le Conseil d'Etat, dans son avis précité du 19 mars 2002, s'est prononcé en faveur de l'approche du Gouvernement, au motif qu'un tel emplacement permettrait de mieux distinguer entre le repérage et les autres mesures spéciales de surveillance et d'investigation.

C'est précisément en raison de cet argument, qui fut également celui du Gouvernement, que la Commission juridique a opté pour la localisation des nouvelles dispositions prévue par le projet de loi. Il s'agit effectivement d'éviter surtout que le repérage de télécommunications soit confondu avec des écoutes téléphoniques, qui représentent une mesure d'instruction autrement plus incisive et dont les conditions de mise en oeuvre sont nettement plus restrictives. Dans la mesure où le repérage se fait matériellement à travers la saisie de la documentation dont disposent les opérateurs de télécommunications relativement aux appels ou autres communications effectués, l'acte matériel du repérage se conçoit très logiquement comme une saisie, ce qui rend la distinction par rapport à l'écoute plus claire, et contribue à éviter les confusions.

### **Mise en oeuvre de repérages en fonction de la gravité des infractions auxquelles se rapporte une instruction pénale**

Si tant le texte gouvernemental que le texte d'initiative parlementaire limitent le repérage téléphonique ou la localisation de télécommunications aux infractions d'une certaine gravité, ils diffèrent dans leur appréciation de la peine minimale qui doit être encourue pour une infraction dont l'instruction peut comporter des repérages.

Aux termes du projet de loi sous rubrique, le juge d'instruction doit être saisi de faits emportant une peine criminelle ou correctionnelle dont le maximum est **supérieur** à 6 mois d'emprisonnement. La proposition de loi quant à elle vise des faits emportant une peine criminelle ou correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement.

Le Conseil d'Etat pour sa part s'est prononcé pour le seuil de 6 mois tel que prévu dans le projet de loi sous rubrique, mais avec la précision qu'il doit s'agir d'une peine **égale ou** supérieure à six mois d'emprisonnement.

La Commission de l'Egalité des chances entre femmes et hommes et de la Promotion féminine s'était également prononcée, dans son rapport pour avis du 25 juin 2001, pour un seuil de six mois, notamment en vue de permettre des repérages dans le cadre d'instructions de délits spécifiques comme le harcèlement téléphonique, dont la peine maximale est d'un an d'emprisonnement.

Etant donné l'utilité particulière de repérages dans certaines affaires pénales, il s'agit de ne pas trop restreindre leur utilisation en prévoyant des seuils trop élevés. Par ailleurs, et le Conseil d'Etat le souligne à juste titre dans son avis, des conditions trop restrictives à l'utilisation de tels procédés d'investigation peuvent compromettre l'efficacité de la coopération judiciaire internationale. Il est dans l'intérêt de l'efficacité d'instructions judiciaires comportant des éléments transnationaux de mettre en oeuvre des moyens d'investigations suffisamment flexibles.

La Commission s'est donc ralliée majoritairement au Conseil d'Etat en retenant la formulation selon laquelle le seuil à appliquer est celui d'une peine d'emprisonnement **égale ou supérieure à six mois**.

### **Motivation de la mesure de contrôle et d'investigation ordonnée**

Le projet de loi prévoit que le juge d'instruction indique les circonstances de fait de la cause qui justifient la mesure dans une ordonnance motivée, étayant la nécessité de la mesure ordonnée. La proposition de loi au contraire exige uniquement que le juge d'instruction indique dans son ordonnance le caractère nécessaire ou indispensable de la mesure.

Le Conseil d'Etat approuve sur ce point le texte gouvernemental au motif que „*l'exigence d'une ordonnance motivée d'après les circonstances de fait constitue une garantie suffisante contre les immixtions dans la vie privée des citoyens*“. Une telle obligation ne saurait de toute façon être réduite à de simples formules de style d'après le Conseil d'Etat, qui cite dans ce contexte un arrêt de la Chambre des Mises en accusation de Mons du 23 septembre 1999 (Journal des Tribunaux, 1999, page 788), selon lequel des formules du genre: „il importe au plus haut point d'identifier les appels entrants et sortants“ ou „il y a lieu d'identifier les appels entrants et sortants“ ne constituent pas une motivation au sens de l'article 88bis du Code d'instruction criminelle belge. A noter que la Chambre des Mises en Accusation retient le défaut de motivation comme une cause de nullité. Le Conseil d'Etat partage cet avis et con-

sidère la motivation comme une formalité substantielle, dont le non-respect entraîne la nullité de la mesure du repérage.

La Commission juridique a finalement retenu la formulation du projet de loi, et ceci pour deux raisons. Premièrement, elle est partie du constat que même la précision selon laquelle la réalisation de repérages de télécommunications ou la localisation d'appels téléphoniques serait indispensable pour mener à bien une instruction pénale ne constitue pas une appréciation objective ou objectivable de la mesure par le juge d'instruction, dans la mesure où celui-ci conserve bien entendu une marge d'appréciation personnelle de l'ensemble des éléments de son instruction. La différence entre le „nécessaire“ du projet et le „nécessaire ou indispensable“ de la proposition n'est donc ni particulièrement claire, ni ne donnerait lieu à des différences concrètes au niveau des cas dans lesquels des ordonnances de repérage seraient émises.

C'est cependant surtout le deuxième argument qui a déterminé la position de la Commission juridique, à savoir celui selon lequel l'indication des „circonstances de fait de la cause“ ne saurait se limiter, selon une jurisprudence belge établie, à de simples formules de style: cette indication doit donc comprendre des motivations précises de la permission de repérages ou de localisations, et constitue ainsi une meilleure garantie pour le justiciable qu'une exigence de nécessité ou d'indispensabilité qui reste à défaut d'avoir reçu une interprétation contraignante quelconque.

La Commission juridique considère donc, avec le Conseil d'Etat, que l'indication précise des circonstances de fait de la cause qui justifient la mesure doit être retenue comme critère de validité de l'ordonnance du juge d'instruction l'instituant.

#### **Délai d'information de la personne ayant fait l'objet d'un repérage téléphonique, et sort des informations inutiles à l'instruction collectées par des repérages**

Le projet de loi prévoit que la personne ayant fait l'objet d'un repérage téléphonique devra être informée qu'une telle mesure a été prise à son égard au moment où l'instruction est clôturée, ou au plus tard dans les 24 mois qui suivent la cessation de la mesure. La proposition de loi prévoit, quant à elle, l'information de la personne concernée au moment où l'instruction est clôturée ou au plus tard dans les 12 mois suivant la cessation de la mesure.

Le Conseil d'Etat a recommandé de prévoir l'information de la personne concernée au cours même de l'instruction, ou au plus tard dans les douze mois courant à partir de la date de l'ordonnance décidant le repérage. Cette formulation est nettement plus favorable aux justiciables que celles contenues dans le projet et la proposition de loi, en ce qu'elle leur garantit une information rapide quant à la réalisation du repérage de leurs télécommunications. Le Gouvernement ne s'étant pas opposé à la suggestion du Conseil d'Etat, la Commission juridique a décidé unanimement de la retenir.

Le projet de loi ne contient pas de dispositions concernant le sort des informations obtenues à travers l'application de la mesure du repérage de télécommunications, contrairement à la proposition de loi, qui se distingue à cet égard par la disposition finale suivante:

„Lorsque les mesures de repérage de télécommunications ordonnées par le juge d'instruction n'ont donné aucun résultat, les données obtenus seront retirées du dossier de l'instruction et détruites dans la mesure où elles concernent les personnes non inculpées.“

La proposition de loi distingue donc le cas des informations qui ne sont pas concluantes par rapport à l'objet de l'instruction, indépendamment de la suite de la procédure judiciaire, et qui devraient être dans tous les cas de figure retirées du dossier de l'instruction, et celui où une personne dont les télécommunications ont été repérées n'est pas inculpée suite à l'instruction: les données collectées seraient alors détruites.

Le Ministre de la Justice s'étant déclaré disposé à accepter une telle disposition, la Commission juridique a décidé de l'insérer dans le texte à soumettre au vote de la Chambre comme disposition finale, ainsi que le prévoyait la proposition de loi.

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Commission juridique en sa majorité invite la Chambre des Députés à voter le projet de loi dans la teneur suivante:

\*

## TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

4889

### PROJET DE LOI

#### **réglementant le repérage de télécommunications et portant modification du Code d'Instruction criminelle**

**Article unique.**— La section III Chapitre I du Titre 3 du Livre 1er du Code d'instruction criminelle est complétée par un article 67-1 libellé comme suit:

**Art. 67-1.**— (1) Lorsque le juge d'instruction saisi de faits qui emportent une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à 6 mois d'emprisonnement, estime qu'il existe des circonstances qui rendent le repérage de télécommunications ou la localisation de l'origine ou de la destination de télécommunications nécessaire à la manifestation de la vérité, il peut faire procéder, en requérant au besoin le concours technique de l'opérateur de télécommunications et/ou du fournisseur d'un service de télécommunications:

1. au repérage des données d'appel de moyens de télécommunication à partir desquels ou vers lesquels des appels sont adressés ou ont été adressés;
2. à la localisation de l'origine ou de la destination de télécommunications.

Dans les cas visés à l'alinéa 1er, pour chaque moyen de télécommunication dont les données d'appel sont repérées ou dont l'origine ou la destination de la télécommunication est localisée, le jour, l'heure, la durée et, si nécessaire, le lieu de la télécommunication sont indiqués et consignés dans un procès-verbal.

Le juge d'instruction indique les circonstances de fait de la cause qui justifient la mesure dans une ordonnance motivée qu'il communique au procureur d'Etat.

Il précise la durée durant laquelle elle pourra s'appliquer, cette durée ne pouvant excéder un mois à dater de l'ordonnance, sans préjudice de renouvellement.

(2) Chaque opérateur de télécommunications et chaque fournisseur d'un service de télécommunications communique les informations qui ont été demandées dans les meilleurs délais.

Toute personne qui, du chef de sa fonction, a connaissance de la mesure ou y prête son concours, est tenue de garder le secret. Toute violation du secret est punie conformément à l'article 458 du Code pénal.

Toute personne qui refuse de prêter son concours technique aux réquisitions visées dans cet article, est punie d'une amende de 100 à 5.000 euros.

(3) La personne dont un moyen de télécommunication a fait l'objet de la mesure prévue au paragraphe (1) est informée de la mesure ordonnée au cours même de l'instruction et en tout cas au plus tard dans les 12 mois qui courent à partir de la date de l'ordonnance.

La requête en nullité doit être produite sous peine de forclusion, dans les conditions prévues à l'article 126 du Code d'instruction criminelle.

Lorsque les mesures de repérage de télécommunications ordonnées par le juge d'instruction n'ont donné aucun résultat, les données obtenues seront retirées du dossier de l'instruction et détruites dans la mesure où elles concernent des personnes non inculpées.

Luxembourg, le 2 octobre 2002

*Le Rapporteur,*  
Lucien WEILER

*Le Président,*  
Laurent MOSAR

