

Commentaire

Décisions n^{os} 2015-713 DC et 2015-714 DC du 23 juillet 2015

Loi relative au renseignement

Loi organique relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

Le projet de loi relatif au renseignement a été délibéré en Conseil des ministres le 19 mars 2015. Après engagement de la procédure accélérée, ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale le 5 mai 2015, puis par le Sénat le 10 juin 2015. Après l'élaboration d'un texte sur les dispositions restant en discussion par une commission mixte paritaire le 16 juin 2015, la loi a été votée en termes conformes par le Sénat le 23 juin et par l'Assemblée nationale le 24 juin 2015. La loi a été déférée au Conseil constitutionnel le 25 juin 2015 tant par le Président de la République que par le président du Sénat et par plus de soixante députés en application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution.

Il s'agit de la première fois que le Conseil constitutionnel est saisi par le Président de la République sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution. Le Président de la République ne soutenait pas que la loi était inconstitutionnelle mais demandait au Conseil constitutionnel d'examiner certaines de ses dispositions au regard de trois exigences constitutionnelles : le droit au respect de la vie privée, la liberté de communication et le droit à un recours juridictionnel effectif. Dans la mesure où la saisine désignait expressément les dispositions dont le contrôle était demandé et spécifiait la norme constitutionnelle au regard de laquelle les saisissants souhaitaient que le contrôle s'opère, il revenait au Conseil d'examiner spécialement ces dispositions.

Par ailleurs, les députés formulaient expressément des griefs à l'encontre de certaines dispositions de la loi, auxquels il convenait également de répondre. Enfin, la saisine du président du Sénat était une saisine blanche.

Dans sa décision n^o 2015-713 DC du 23 juillet 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de la loi relative au renseignement qu'il a examinées conformes à la Constitution, à l'exception :

– de la procédure dite d'urgence opérationnelle, codifiée au nouvel article L. 821-6 du code de la sécurité intérieure (CSI), autorisant les services de

renseignement à procéder à la mise en œuvre de certaines techniques sans avis préalable du Premier ministre, en raison d'une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et au secret des correspondances ;

– des mesures de surveillance internationale, codifiées au nouvel article L. 854-1 du CSI, en raison d'une méconnaissance de l'étendue de sa compétence par le législateur ;

– d'une disposition relative aux crédits de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, codifiée au nouvel article L. 832-4 du CSI, qui méconnaissait une règle de procédure.

Dans le même temps, le Conseil constitutionnel était également saisi, par le Premier ministre, en application des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui avait pour origine une proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat et avait également été adoptée définitivement le 24 juin 2015. Dans sa décision n° 2015-714 DC du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi organique conforme à la Constitution.

I. – Le régime juridique des techniques de renseignement antérieur à la loi déferée et la réforme introduite par cette loi

A. – Historique

L'activité des services de renseignement s'est longtemps inscrite dans un environnement para-légal, extra-légal voire a-légal, la France pouvant être regardée comme « *rétive à toute intrusion du pouvoir législatif dans le champ des services de renseignement* »¹. La loi relative au renseignement adoptée définitivement par le Parlement le 24 juin 2015 a pour objet de remédier à cette situation en créant un cadre juridique global et cohérent pour l'action de ces services.

Toutefois, avant ce texte, le législateur était déjà intervenu à plusieurs reprises afin d'encadrer l'usage de certaines techniques de renseignement. Il l'a ainsi fait pour les interceptions de sécurité avec la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques. Dans ce cadre, les services de renseignement pouvaient également collecter des données de connexion, celles-ci étant une étape technique préalable

¹ Rapport n° 2697 fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif au renseignement, p. 15

aux interceptions de sécurité. Les évolutions technologiques ayant renforcé la « valeur informative » des données de connexion, la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant diverses dispositions relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers a créé une procédure dédiée pour le recueil de ces données. Par la suite, cette procédure a été substantiellement réformée par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Le cadre juridique général en ce qui concerne le recueil de renseignements repose donc, avant la loi déferée, sur une *summa divisio* entre, d'un côté, le contenu des correspondances et, de l'autre, les données techniques dont le recueil est en principe moins intrusif.

1. – L'interception du contenu des correspondances

Les « interceptions de sécurité », qui sont régies par les articles L. 241-1 à L. 245-3 du code de la sécurité intérieure (CSI) issus de la loi du 10 juillet 1991, se déroulent hors la décision d'un juge judiciaire et sous le contrôle de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Ces interceptions peuvent être autorisées aux fins de rechercher « *des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de l'article L. 212-1* »².

L'autorisation prévue à l'article L. 241-2 du CSI est accordée par décision écrite et motivée du Premier ministre ou de l'une des deux personnes spécialement déléguées par lui. Elle est donnée sur proposition écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur ou du ministre chargé des douanes, ou de l'une des deux personnes que chacun d'eux aura spécialement déléguées.

Cette autorisation est donnée pour une durée maximum de quatre mois. Elle cesse de plein droit de produire effet à l'expiration de ce délai. Elle ne peut être renouvelée que dans les mêmes conditions de forme et de durée. Le nombre d'autorisations en vigueur au même moment est contingenté.

La CNCIS, autorité administrative indépendante (AAI), est chargée de veiller au respect de l'ensemble de la réglementation applicable. Elle est présidée par une personnalité désignée, pour une durée de six ans, par le Président de la

² Art. L. 241-2 du code de la sécurité intérieure.

République, sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation.

Lorsque le Premier ministre autorise une interception, le président de la CNCIS en est informé dans les 48 heures. Si celui-ci estime que la légalité de cette décision n'est pas certaine, il réunit la commission, qui statue dans les sept jours suivant la réception de la communication mentionnée au premier alinéa. Dans le cas où la commission estime qu'une interception de sécurité a été autorisée en méconnaissance des dispositions du CSI, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce que cette interception soit interrompue. Elle porte également cette recommandation à la connaissance du ministre ayant proposé l'interception et du ministre chargé des communications électroniques.

Un quota d'interceptions est fixé par le Premier ministre. Ce quota est passé de 1180 en 1991 à 1840 en 2009, puis 2190 en 2014. Les interceptions sont réparties entre les ministères de la défense (285), du budget (120) et de l'intérieur (1785), ce dernier bénéficiant ainsi de plus de trois-quarts du total. Ce nombre est à rapporter au nombre de téléphones sur le territoire national³ et à celui des réquisitions judiciaires⁴.

On doit préciser que les dispositions de la loi du 10 juillet 1991 relatives aux interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire ont été introduites dans le code de procédure pénale (CPP) sous les articles 100 à 100-7 dont le champ d'application a été étendu par la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité du 9 mars 2004. À l'origine, les écoutes téléphoniques ne pouvaient être ordonnées que par le juge d'instruction, pour les infractions punies d'une peine égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement. La loi de 2004 en a étendu la possibilité aux enquêtes en matière de criminalité organisée, sur autorisation du juge des libertés et de la détention à la requête du procureur de la République.

2. – L'accès aux données de connexion

La notion de « données de connexion » est décrite par l'étude d'impact du projet de loi :

« En application du nouveau régime juridique et comme cela était déjà le cas sous l'empire du régime précédent, l'accès aux données de connexion ne permet pas de connaître le contenu des échanges effectués par les personnes surveillées. »

³ En 2013 la France comptait 59 840 000 téléphones portables, soit 0,91 par habitant.

⁴ 650 000 réquisitions en 2012 dont 35 000 interceptions judiciaires.

« Les services de renseignement peuvent accéder, en vertu de ce dispositif, aux informations et documents concernant les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communication électronique, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, aux données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux données techniques relatives aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelant, la durée et la date des communications.

« Il ne s'agit donc que de la collecte de toutes les « traces » d'une connexion ou d'un appel, des factures détaillées dont dispose chaque abonné. Jamais l'accès au contenu d'une connexion ou d'un appel n'est permis ».

Les « données de connexion » sont souvent qualifiées de « métadonnées », autrement dit de « données sur les données ».

La loi régit la conservation de ces données.

D'une part, le paragraphe II de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) prévoit en principe l'effacement ou l'anonymisation de « toute donnée relative au trafic », sauf pour les exceptions qu'il prévoit expressément, et notamment les poursuites pénales.

D'autre part, le II de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique prévoit que « détiennent et conservent les données de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires les personnes suivantes :

« les personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne ;

« les personnes ... qui assurent, même à titre gratuit, pour mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par des destinataires de ces services ».

Avant l'intervention de la loi du 18 décembre 2013 précitée, l'accès aux données de connexion reposait sur les opérateurs de services de communications électroniques.

L'article 20 de la loi du 18 décembre 2013 a réorganisé l'accès administratif aux données de connexion, en insérant au sein du (CSI) un nouveau chapitre

intitulé « *Accès administratif aux données de connexion* » qui comprend les articles L. 246-1 à L. 246-5.

L'article L. 246-1 prévoit que « *Pour les finalités énumérées à l'article L. 241-2⁵, peut être autorisé le recueil, auprès des opérateurs de communications électroniques et des personnes mentionnées à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques ainsi que des personnes mentionnées aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, des informations ou documents traités ou conservés par leurs réseaux ou services de communications électroniques, y compris les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications* ».

L'article L. 246-2 précise que les autorités compétentes pour solliciter ces données sont les « *agents individuellement désignés et dûment habilités des services relevant des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget chargés de missions prévues à l'article L. 241-2* ».

Le régime n'est cependant pas aligné sur celui des interceptions de sécurité dès lors que les demandes motivées sont « *soumises à la décision d'une personnalité qualifiée placée auprès du Premier ministre* ». La personnalité qualifiée adresse un rapport d'activité à la CNCIS qui participe à sa désignation.

Le législateur a, en outre, prévu à l'article L. 246-3 du CSI que « *Pour les finalités énumérées à l'article L. 241-2, les informations ou documents mentionnés à l'article L. 246-1 peuvent être recueillis sur sollicitation du réseau et transmis en temps réel par les opérateurs aux agents mentionnés au I de l'article L. 246-2* ».

Cette disposition prévoit ainsi un recueil en temps réel, au fil de l'eau et non plus seulement rétrospectif, des données de connexion, ce qui permet, notamment mais pas seulement, la géolocalisation. Le rôle de la CNCIS est restreint, dès lors qu'elle est seulement informée de la décision du Premier ministre et dispose d'un accès permanent au dispositif de recueil concerné.

B. – La réforme introduite par la loi déferée

⁵ Les finalités pour lesquelles il peut être procédé à des réquisitions administratives de données de connexion sont ainsi identiques à celles exigées pour les interceptions de sécurité.

Faisant suite, notamment, au rapport d'information présenté en 2013 sur le cadre juridique applicable aux services de renseignement par les députés Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère⁶, la loi déferée poursuit deux objectifs principaux décrits dans l'exposé des motifs et dans l'étude d'impact :

« - mieux encadrer l'activité des services de renseignement, d'une part, par une définition claire et accessible de leurs missions, des techniques mises en œuvre et des procédures d'autorisation et, d'autre part, par un renforcement du contrôle de ces mesures, par une autorité administrative indépendante, et par une juridiction spécialisée ;

- donner, par voie de conséquence, un cadre légal à l'activité des services de renseignement en leur permettant d'élargir le spectre légal des techniques pouvant être mises en œuvre, pour mieux répondre aux finalités énoncées par la loi ».

Les principales dispositions sont regroupées au sein des articles 2, 5 et 6 de la loi déferée, qui créent dans le CSI un livre VIII intitulé « *Du renseignement* » qui se substitue aux dispositions de l'actuel titre IV du livre II du même code, portant sur les interceptions de sécurité, qui est substantiellement modifié et réaménagé. L'article 10 modifie le code de justice administrative (CJA) pour fixer les règles applicables au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement.

Les finalités qui peuvent justifier la mise en œuvre des techniques de renseignement par les services de renseignement sont redéfinies par le législateur (art. L. 811-3 du CSI).

Le principe de la mise en œuvre des techniques de renseignement est la soumission à autorisation préalable du Premier ministre délivrée après avis d'une nouvelle AAI, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

La nouvelle AAI voit sa composition, ses règles de déontologie et de fonctionnement et ses missions définies par le législateur (titre III du livre VIII du CSI, comprenant les art. L. 831-1 à L. 833-11).

Le principe d'une autorisation du Premier ministre après avis de la CNCTR souffre quelques exceptions, expressément prévues par le législateur, en cas d'urgence absolue (nouvel art. L. 821-5 du CSI) ou d'urgence opérationnelle (nouvel art. L. 821-6 du CSI).

⁶Pour un État secret au service de notre démocratie, Rapport de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, Assemblée nationale, n°1022, 14 mai 2013, p. 13.

Le législateur a également prévu une procédure juridictionnelle : le nouvel article L. 311-4-1 du CJA attribue au Conseil d'État la compétence, en premier et dernier ressort, pour juger des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement mentionnées au titre V du livre VIII du CSI. Est introduit dans le titre VII du livre VII du CJA un chapitre III *bis*, intitulé « Le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État », comportant les articles L. 773-1 à L. 773-8, qui définit la procédure particulière applicable à ce contentieux.

Le régime des données collectées, et notamment leurs conditions d'exploitation, de conservation et de destruction, sont prévus par le législateur (chapitre II du titre I^{er} du livre VIII du CSI, comprenant les nouveaux articles L. 822-1 à L. 822-4).

Le législateur a fait le choix d'un régime de garanties unique s'appliquant à l'ensemble des techniques de recueil de renseignement, que ce soit l'accès aux données de connexion (chapitre I^{er} du titre V du livre VIII du CSI, comprenant les nouveaux articles L. 851-1 à L. 851-7), les interceptions de sécurité (chapitre II du titre V du livre VIII du CSI, comprenant l'article L. 852-1) ou la sonorisation de lieux privés ou véhicules ou la captation d'images et de données informatiques par introduction dans un lieu privé (chapitre III du titre V du livre VIII du CSI, comprenant les articles L. 853-1 à L. 853-3). Toutefois, des garanties spécifiques supplémentaires sont prévues pour certaines techniques pour tenir compte de leur caractère davantage intrusif. Par ailleurs, on peut relever deux différences importantes : en premier lieu, la durée de conservation des données recueillies n'est pas identique pour les métadonnées, d'une part, et le contenu des correspondances, d'autre part ; en second lieu, les interceptions de sécurité demeurent quantitativement plafonnées, ce qui n'est pas le cas s'agissant des autres techniques de renseignement.

Le Conseil constitutionnel a examiné celles des dispositions de la loi relative au renseignement qui étaient expressément évoquées dans les saisines (cf. cons. 1). Il a par ailleurs examiné d'office, la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 832-4 du code de la sécurité intérieure. Il a opéré son contrôle au regard de certaines exigences constitutionnelles, qu'il convient de rappeler.

II. – Le cadre du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel

A. – Le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le secret des correspondances

Après avoir estimé que les méconnaissances graves du droit au respect de la vie privée affectent la liberté individuelle⁷, le Conseil constitutionnel, à compter de 1999, a rattaché le droit au respect de la vie privée à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a jugé que la liberté proclamée par cet article « implique le respect de la vie privée »⁸.

La notion de « vie privée » est entendue par le Conseil constitutionnel de façon classique : c'est la sphère d'intimité de chacun. Le champ d'application de cette notion est donc restrictif.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur d'assurer « *la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public* »⁹.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit au respect de la vie privée est abondante. Celui-ci a notamment eu l'occasion de confronter ce droit constitutionnel à des procédures de recueil de données de connexion.

Dans sa décision n°2006-532 DC du 19 janvier 2006, *Lutte contre le terrorisme*, après avoir rappelé les termes de l'article L. 34-1-1 du CPCE, le Conseil constitutionnel, après avoir cité son considérant de principe relatif à la vie privée, a jugé « *en l'espèce, que le législateur a assorti la procédure de réquisition de données techniques qu'il a instituée de limitations et précautions, précisées ci-dessus [cette procédure sera mise en œuvre par des " agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions " ; qu'elle s'appliquera à toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public une connexion permettant une communication en ligne par l'intermédiaire d'un accès au réseau ; qu'elle sera limitée " aux données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de*

⁷ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 44.

⁸ Voir notamment les décisions n°s 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45 ; 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 75 ; 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 21.

⁹ Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 3.

communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, aux données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux données techniques relatives aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications " ; qu'elle sera subordonnée à un accord préalable d'une personnalité désignée par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ; qu'elle sera soumise au contrôle de cette commission, laquelle adressera des recommandations au ministre de l'intérieur lorsqu'elle constatera " un manquement aux règles édictées par le présent article ou une atteinte aux droits et libertés " ; qu'elle ouvrira droit à une compensation financière des surcoûts consécutifs aux demandes d'information], propres à assurer la conciliation qui lui incombe entre, d'une part, le respect de la vie privée des personnes et la liberté d'entreprendre des opérateurs, et, d'autre part, la prévention des actes terroristes, à laquelle concourt ladite procédure ».

S'agissant de l'article 8 de cette loi, relatif à la mise en œuvre de « *dispositifs fixes ou mobiles de contrôle des données signalétiques des véhicules prenant la photographie de leurs occupants, en tous points appropriés du territoire* », le Conseil constitutionnel, après avoir relevé les objectifs poursuivis et les conditions (effacement, durée de conservation, accès ...) fixées par la loi, a jugé qu'« *eu égard aux finalités que s'est assignées le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues, les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée* ».

Cette évolution de la jurisprudence relative au droit au respect de la vie privée est également applicable aux autres exigences qui découlent des articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, telles que l'inviolabilité du domicile et le secret des correspondances.

Il résulte de l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel amorcée en 1999 que, hors du cadre des actes de police judiciaire, l'intervention de l'autorité judiciaire pour autoriser la pénétration dans un domicile n'est plus exigée par l'article 66 de la Constitution. Toutefois, la pénétration dans un domicile doit être constitutionnellement encadrée. Une autorisation juridictionnelle n'est pas toujours nécessaire, mais les exceptions à ce principe d'autorisation juridictionnelle doivent être limitées, justifiées et strictement encadrées.

Pour l'appréciation de la conformité à la Constitution de telles dérogations, le Conseil constitutionnel juge qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre d'une part, la protection de la vie privée et, d'autre part,

l'objectif de « *sauvegarde de l'ordre public, qui inclut la lutte contre la fraude* »¹⁰.

Dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, le Conseil constitutionnel a encore précisé ce cadre constitutionnel. Il a d'abord rappelé qu'il incombe au législateur, en application de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que la procédure pénale. Dans ce cadre, il lui *incombe* « *d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés* »¹¹.

B. – La liberté d'expression et de communication

La protection constitutionnelle de la liberté d'expression et de communication se fonde sur l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». Le Conseil constitutionnel ajoute qu'il s'agit là d'une liberté fondamentale « *d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* ». Il en déduit que « *les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »¹².

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est abondante en la matière. Elle a toutefois principalement consisté à contrôler, en matière de médias, les dispositions législatives assurant la régulation globale de la presse ou de l'audiovisuel¹³. Le Conseil constitutionnel a eu, plus rarement, l'occasion de veiller à la protection de cette liberté d'expression dans sa dimension « active ».

¹⁰ Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, cons. 11.

¹¹ Décision n° 2013-357 du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd* (Visite des navires par les agents des douanes), cons. 5.

¹² Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 15.

¹³ Décisions n°s 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle* ; 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse* ; 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication* ; 2009-577 DC du 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision* et 2009-580 DC du 10 juin 2009 précitée.

Comme il l'a rappelé dans sa décision HADOPI I (n° 2009-580 DC du 10 juin 2009), le Conseil constitutionnel subordonne la conformité à la Constitution des atteintes portées à cette liberté à une triple condition de nécessité, d'adaptation et de proportion à l'objectif poursuivi, objectif qui doit relever d'une autre règle ou principe de valeur constitutionnelle.

Dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel n'a pas retenu une conception de la liberté d'expression et de communication s'étendant à l'ensemble des atteintes indirectes à celles-ci.

Ainsi, il aurait été possible de considérer que les mesures de recueil de données de connexion, qui peuvent inciter des personnes à ne pas communiquer avec certains individus ou à ne pas s'exprimer afin d'éviter que ces communications ou propos ne soient connus des services de renseignement, portent atteinte à la liberté d'expression et de communication. Cependant, dans la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 précitée, le Conseil constitutionnel a confronté expressément les dispositions relatives aux données de connexion uniquement au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'entreprendre.

De la même manière, lorsqu'il a contrôlé, dans la décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, les dispositions de la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière permettant au juge des libertés et de la détention d'autoriser des interceptions de correspondances, il l'a fait au regard du droit au respect de la vie privée, sans confronter dans le même temps ces dispositions à la liberté d'expression ou de communication¹⁴.

C. – Le droit à un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire

Dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, le Conseil constitutionnel a fait découler le droit au recours juridictionnel effectif de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en vertu duquel « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il a considéré qu'« *il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »¹⁵.

¹⁴ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 75

¹⁵ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*

De l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a fait également découler le droit à un procès équitable¹⁶ et le principe du contradictoire.

S'agissant du droit de la preuve, mais en matière pénale, le Conseil constitutionnel a récemment jugé « *que le principe du contradictoire et le respect des droits de la défense impliquent en particulier qu'une personne mise en cause devant une juridiction répressive ait été mise en mesure, par elle-même ou par son avocat, de contester les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments de preuve qui fondent sa mise en cause* »¹⁷. Une telle affirmation de principe n'implique pas que l'origine et les conditions de recueil de tous les renseignements obtenus dans le cadre de l'enquête ou de l'instruction, et qui permettent de l'orienter, soient versées au dossier et ainsi soumises au principe du contradictoire. Elle implique en revanche qu'une information mettant en cause une personne ne peut pas constituer un élément de preuve devant la juridiction répressive si la personne mise en cause est privée de la possibilité de contester les conditions dans lesquelles elles ont été recueillies.

D. – La Défense nationale et les intérêts fondamentaux de la Nation

Le Conseil constitutionnel a été conduit à prendre en compte également des exigences constitutionnelles qui sont rarement invoquées lors de l'examen de mesures de police administrative.

En particulier, l'article 5 de la Constitution, qui prévoit que le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire, l'article 20 de la Constitution selon lequel « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* » et l'article 21 de la Constitution en vertu duquel le Premier ministre « *dirige l'action du Gouvernement* » et « *est responsable de la Défense nationale* ». Il s'agit là d'un cadre général dans lequel le législateur se place lorsqu'il met en œuvre des dispositions poursuivant comme finalité la défense des « *intérêts fondamentaux de la Nation* »¹⁸, au nombre desquels figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.

¹⁶ Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005.

¹⁷ Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation, cons. 25*.

¹⁸ L'article 410-1 du code pénal dispose : « *Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel.* »

Par ailleurs, dans ce cadre, le Conseil constitutionnel considère que le secret de la défense nationale trouve son assise constitutionnelle *via* les intérêts fondamentaux de la Nation¹⁹.

III. Le contrôle de la loi relative au renseignement

A. – Les finalités poursuivies par le recueil de renseignements et les services compétents (art. L. 811-3 et L. 811-4 du CSI)

Selon l'article L. 811-3 du CSI : « *Pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants :*

« 1° *L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ;*

« 2° *Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ;*

« 3° *Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ;*

« 4° *La prévention du terrorisme ;*

« 5° *La prévention :*

« a) *Des atteintes à la forme républicaine des institutions ;*

« b) *Des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ;*

« c) *Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ;*

« 6° *La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées*

« 7° *La prévention de la prolifération des armes de destruction massive ».*

La liste des finalités ainsi dressée par le législateur, longuement débattue à l'Assemblée nationale comme au Sénat, n'est pas sans rapport avec celle qui justifie depuis 1991 les interceptions de sécurité et sur laquelle la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) a construit sa jurisprudence. Ces finalités avaient été substantiellement élargies par la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013, selon trois modalités. D'une part les finalités susceptibles de justifier les réquisitions de données de connexion –

¹⁹ Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse D. et autres (Secret défense)*.

limitées par le législateur de 2006 à la seule prévention du terrorisme – étaient alignées sur celles permettant de procéder à des interceptions de sécurité. D'autre part, ces finalités n'étaient plus des justifications à titre « exceptionnel ». Par ailleurs, les services de l'État concernés étaient significativement plus nombreux. Ainsi qu'il a cependant été souligné, ces finalités sensiblement élargies, qui peuvent en outre être mises en œuvre par de nombreux services, justifient désormais non plus seulement ces interceptions de sécurité mais l'ensemble des techniques de renseignement prévues par le texte déferé.

Les députés requérants contestaient l'article L. 811-3 du CSI, qui énonce les finalités poursuivies par la politique publique de renseignement. Ils faisaient valoir que les finalités énumérées par le législateur sont trop larges, au regard des techniques de recueil des renseignements prévues par la loi déferée, et insuffisamment définies. Ils en déduisaient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ainsi qu'à la liberté d'expression.

Dans sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, le Conseil constitutionnel avait été conduit à contrôler les finalités définies par le législateur pour la procédure de réquisition administrative de données techniques de connexion. Il avait alors jugé que *« les réquisitions de données permises par les nouvelles dispositions constituent des mesures de police purement administrative ; qu'elles ne sont pas placées sous la direction ou la surveillance de l'autorité judiciaire, mais relèvent de la seule responsabilité du pouvoir exécutif ; qu'elles ne peuvent donc avoir d'autre finalité que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que, dès lors, en indiquant qu'elles visent non seulement à prévenir les actes de terrorisme, mais encore à les réprimer, le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs »*²⁰.

Dans la décision n° 2015-713 DC commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé *« que le recueil de renseignement au moyen des techniques définies au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure par les services spécialisés de renseignement pour l'exercice de leurs missions respectives relève de la police administrative ; qu'il ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; qu'il ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs »* (cons. 9).

Il a alors considéré que la liste dressée par le législateur, comme les motifs légaux qu'elle contient, apparaissent, eu égard aux objectifs poursuivis par le texte, à la fois suffisamment précis et restrictifs pour respecter le caractère

²⁰ Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 6.

exceptionnel des raisons qui peuvent justifier le recours à des techniques de renseignement : « *le législateur a précisément circonscrit les finalités ainsi poursuivies et n'a pas retenu des critères en inadéquation avec l'objectif poursuivi par ces mesures de police administrative* » (cons. 10).

Le Conseil constitutionnel a également relevé « *que les dispositions de l'article L. 811-3 doivent être combinées avec celles de l'article L. 801-1, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déferée, aux termes desquelles la décision de recourir aux techniques de renseignement et les techniques choisies devront être proportionnées à la finalité poursuivie et aux motifs invoqués ; qu'il en résulte que les atteintes au droit au respect de la vie privée doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi ; que la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et le Conseil d'État sont chargés de s'assurer du respect de cette exigence de proportionnalité* » (cons. 11).

En conséquence, il a déclaré les dispositions de l'article L. 811-3 du CSI conformes à la Constitution.

Les députés requérants contestaient également l'article L. 811-4 du CSI, lequel renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de désigner les services, autres que les services spécialisés de renseignement, qui peuvent être autorisés à recourir aux techniques définies au titre V du livre VIII du CSI ainsi que la délimitation pour chaque service des finalités et des techniques qui peuvent donner lieu à autorisation. Ils considéraient que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en ne fixant pas lui-même les services de renseignement concernés, alors qu'il s'agirait de garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur n'était pas resté en deçà de sa compétence (cons. 14).

B. – La mise en œuvre des techniques de recueil de renseignements (art. L. 821-1 et L. 821-5 à L. 821-7 du CSI)

1. – La procédure d'autorisation (art. L. 821-1 du CSI)

L'article L. 821-1 fixe le principe de la soumission de la mise en œuvre de l'ensemble des techniques de renseignement mentionnées au titre V du livre VIII du CSI, que ce soit l'accès aux données de connexion (chapitre I^{er} du titre V) ou les interceptions de sécurité (chapitre II du titre V), à autorisation préalable du Premier ministre délivrée après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

Les députés requérants contestaient l'insuffisance du contrôle de la mise en œuvre des techniques de renseignement assuré par ces dispositions : en prévoyant une autorisation délivrée par le pouvoir exécutif, après avis de la CNCTR, et en permettant que l'autorisation puisse être délivrée en dépit d'un avis défavorable, les dispositions contestées présentaient des garanties insuffisantes au regard des droits et libertés constitutionnellement garantis, et notamment de la liberté d'expression et de communication.

Les députés faisaient également valoir qu'en ne plaçant pas le recours à ces techniques sous le contrôle du juge judiciaire, le législateur méconnaît tant les exigences de l'article 66 de la Constitution que celles de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Pour répondre au premier grief, le Conseil constitutionnel a d'abord relevé « *que le législateur s'est fondé sur l'article 21 de la Constitution pour confier au Premier ministre le pouvoir d'autoriser la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement dans le cadre de la police administrative* » (cons. 18). Il a ensuite jugé « *qu'en elle-même, la procédure d'autorisation par le Premier ministre après avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ne méconnaît ni le droit au respect de la vie privée, ni l'inviolabilité du domicile ni le secret des correspondances* » (cons. 19). Il n'a pas relevé l'absence de méconnaissance de la liberté d'expression et de communication, dans la mesure où des mesures de recueil de renseignements dans le cadre de la police administrative n'affectent pas cette liberté.

En réponse au deuxième grief, le Conseil a considéré « *que ces dispositions, qui sont relatives à la délivrance d'autorisations de mesures de police purement administrative par le Premier ministre après consultation d'une autorité administrative indépendante, ne privent pas les personnes d'un contrôle juridictionnel des décisions de mise en œuvre à leur égard des techniques de recueil de renseignement ; que les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ne sont donc pas méconnues* » (cons. 20).

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a écarté comme inopérant le troisième grief, tiré de l'atteinte à la liberté individuelle (cons. 21).

2. – Les procédures dérogatoires (art. L. 821-5, L. 821-6 et L. 821-7 du CSI)

a) L'urgence absolue

Selon l'article L. 821-5 du CSI : « *En cas d'urgence absolue et pour les seules finalités mentionnées aux 1°, 4° et a) du 5° de l'article L. 811-3, le Premier ministre, ou l'une des personnes déléguées mentionnées à l'article L. 821-4,*

peut délivrer de manière exceptionnelle l'autorisation visée au même article sans avis préalable de la CNCTR. Il en informe celle-ci sans délai et par tout moyen.

« Le Premier ministre fait parvenir à la commission, dans un délai maximal de 24 heures à compter de la délivrance de l'autorisation, tous les éléments de motivation mentionnés à l'article L. 821-4 et ceux justifiant le caractère d'urgence absolue au sens du présent article ».

Les députés requérants faisaient grief à cet article de permettre de court-circuiter la CNCTR et d'affaiblir ainsi les garanties apportées.

Le Conseil constitutionnel a d'abord relevé que cette procédure n'est pas applicable *« lorsque la mise en œuvre des techniques de renseignement exige l'introduction dans un véhicule ou un lieu privé en application du paragraphe V de l'article L. 853-1 ou du paragraphe V de l'article L. 853-2 ».*

Le Conseil a ensuite relevé l'ensemble des limites dans lesquelles est enserrée cette procédure dérogatoire :

– elle est réservée à celles des finalités de l'article L. 811-3 du CSI *« qui sont relatives à la prévention d'atteintes particulièrement graves à l'ordre public »* ;

– le caractère d'urgence absolue du recours à la technique doit être motivé et la CNCTR, qui est informée sans délai, dispose de l'ensemble des éléments de motivation ainsi que de l'ensemble des autres moyens de contrôle pour vérifier le respect du cadre légal ;

– *« l'autorisation du Premier ministre de mettre en œuvre les techniques de recueil de renseignement selon cette procédure est placée sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'État, chargé d'apprécier les motifs autorisant le recours à cette procédure dérogatoire »* ;

– certaines techniques de recueil de renseignement ne peuvent pas être mises en œuvre selon cette procédure : celles prévues aux articles L. 851-2 (recueil des données en temps réel sur les réseaux des opérateurs de télécommunications) et L. 851-3 (algorithmes).

Au regard de l'ensemble de ces restrictions portant tant sur l'étendue de cette procédure que sur ses conditions de sa mise en œuvre, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de l'article L. 821-5 *« ne portent pas d'atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances »* (cons. 25).

b) L'urgence opérationnelle

L'article L. 821-6 du CSI organise la procédure dite d'« urgence opérationnelle » en prévoyant : « *En cas d'urgence liée à une menace imminente ou à un risque très élevé de ne pouvoir effectuer l'opération ultérieurement, les appareils ou dispositifs techniques mentionnés aux articles L. 851-5 et L. 851-6 et au II de l'article L. 852-1 peuvent, de manière exceptionnelle, être installés, utilisés et exploités sans l'autorisation préalable visée à l'article L. 821-4 par des agents individuellement désignés et habilités. Le Premier ministre, le ministre concerné et la CNCTR en sont informés sans délai et par tout moyen. Le Premier ministre peut ordonner à tout moment que la mise en œuvre de la technique concernée soit interrompue et que les renseignements collectés soient détruits sans délai.*

« L'utilisation en urgence de la technique concernée fait l'objet d'une autorisation délivrée, dans un délai de 48 heures, dans les conditions définies au présent chapitre, après avis rendu par la commission au vu des éléments de motivation mentionnés à l'article L. 821-4 et ceux justifiant le recours à la procédure d'urgence au sens du présent article. A défaut, le Premier ministre ordonne l'interruption immédiate de la mise en œuvre de la technique concernée et la destruction sans délai des renseignements ainsi collectés ».

Le mécanisme d'urgence opérationnelle est plus dérogatoire que le dispositif d'urgence absolue dès lors qu'il permet d'utiliser une technique de renseignement sans autorisation du Premier ministre et évidemment sans avis de la CNCTR. Il n'est applicable qu'en cas de « *menace imminente* » ou de « *risque très élevé de ne pouvoir effectuer l'opération ultérieurement* ».

L'urgence opérationnelle peut être invoquée pour la pose de balises (régies par l'article L. 851-5) et d' « *IMSI catchers* » (L. 851-6 et au II de L. 852-1)²¹.

Cette procédure n'était pas contestée par les députés, mais, dans la mesure où le Président de la République demandait que sa conformité à la Constitution soit examinée, le Conseil constitutionnel l'a confrontée aux exigences constitutionnelles.

Il a considéré « *qu'à l'inverse des autres procédures dérogatoires, y compris celle instituée par l'article L. 821-5 du même code, la procédure prévue par l'article L. 821-6 permet de déroger à la délivrance préalable d'une autorisation par le Premier ministre ou par l'un de ses collaborateurs directs*

²¹ Cf. infra le commentaire de ces articles.

habilités au secret de la défense nationale auxquels il a délégué cette attribution, ainsi qu'à la délivrance d'un avis préalable de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; qu'elle ne prévoit pas non plus que le Premier ministre et le ministre concerné doivent être informés au préalable de la mise en œuvre d'une technique dans ce cadre ; que, par suite, les dispositions de l'article L. 821-6 portent une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances ; que les dispositions de l'article L. 821-6 du code de la sécurité intérieure doivent être déclarées contraires à la Constitution » (cons. 29).

Cette censure de l'article L. 821-6 entraînait, par voie de conséquence, celle des dispositions indissociables de cet article, soit la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 821-7 et les mots « et L. 821-6 » au septième alinéa de l'article L. 833-9 du CSI (cons. 30).

c) La mise en œuvre d'une technique de renseignement à l'égard d'un membre du Parlement, magistrat, avocat ou journaliste

L'article L. 821-7 du CSI est relatif aux adaptations particulières que le législateur a souhaité apporter aux procédures de mise en œuvre des techniques de renseignement pour des professions ou mandats sensibles qu'il a identifiées : membre du Parlement, magistrat, avocat ou journaliste.

Par la première phrase du premier alinéa de cet article, le législateur a interdit que les personnes exerçant ces mandats ou professions puissent faire l'objet d'une demande de mise en œuvre, sur le territoire national, d'une technique de recueil de renseignement définie aux articles L. 851-1 à L. 853-3 du CSI « à raison de l'exercice de leur mandat ou profession ».

Par ailleurs, lorsque la mise en œuvre d'une technique de renseignement est demandée, le reste de l'article énumère une série de garanties spécifiques :

- un avis de la CNCTR rendu en formation plénière ;
- l'interdiction de recourir au régime de l'urgence absolue ;
- la possibilité de recourir au régime de l'urgence opérationnelle uniquement « s'il existe des raisons sérieuses de croire que la personne visée agit aux ordres d'une puissance étrangère, ou dans le cadre d'un groupe terroriste ou d'une organisation criminelle ».

La CNCTR est par ailleurs informée des modalités d'exécution des autorisations et les transcriptions des renseignements collectés lui sont transmises afin qu'elle

« veille au caractère nécessaire et proportionné des atteintes le cas échéant portées aux garanties attachées à l'exercice de ces activités professionnelles ou mandats ».

Sur le fond, le statut constitutionnel des quatre activités mentionnées par le législateur est très différent. Les magistrats et les membres du Parlement ont un statut dont certaines caractéristiques découlent d'exigences constitutionnelles, ce qui n'est pas le cas des avocats et des journalistes.

S'agissant des journalistes, le Conseil constitutionnel n'a ainsi jamais déduit de dispositions constitutionnelles, et notamment de la liberté d'expression, l'exigence d'une protection particulière.

Dans la décision n° 2015-713 DC commentée, le Conseil constitutionnel a relevé *« que les dispositions contestées prévoient un examen systématique par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement siégeant en formation plénière d'une demande de mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement concernant un membre du Parlement, un magistrat, un avocat ou un journaliste ou leurs véhicules, bureaux ou domiciles, laquelle ne peut intervenir à raison de l'exercice du mandat ou de la profession ; qu'il interdit le recours à la procédure dérogatoire prévue par l'article L. 821-5 ; qu'il incombe à la commission, qui est destinataire de l'ensemble des transcriptions de renseignements collectés dans ce cadre, de veiller, sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'État, à la proportionnalité tant des atteintes portées au droit au respect de la vie privée que des atteintes portées aux garanties attachées à l'exercice de ces activités professionnelles ou mandats ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article L. 821-7 ne portent pas une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et au secret des correspondances »* (cons. 34).

Il a également écarté les deux autres griefs formulés à l'encontre de l'article L. 821-7 :

– d'une part, contrairement à ce qui était soutenu, l'article 226-13 du code pénal incrimine la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire (cons. 35) ;

– d'autre part, le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs n'implique pas que les professeurs d'université et maîtres de conférences doivent bénéficier d'une protection particulière en cas de mise en œuvre à leur égard de techniques de renseignement dans le cadre de la police administrative (cons. 36).

3. – Les durées de conservation des données (art. L. 822-2 du CSI)

En ce qui concerne l'article L. 822-2 du CSI, le Conseil constitutionnel n'était saisi d'aucun grief particulier. Il a relevé « *qu'en prévoyant de telles durées de conservation en fonction des caractéristiques des renseignements collectés ainsi qu'une durée maximale de conservation de six ans à compter du recueil des données chiffrées, au-delà de laquelle les renseignements collectés doivent être détruits, le législateur n'a méconnu aucune exigence constitutionnelle* », avant de déclarer ces dispositions conformes à la Constitution (cons. 39).

C. – La commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (art. L. 831-1 et L. 832-4 du CSI)

1. – La composition de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (art. L. 831-1 du CSI)

L'article L. 831-1 figure dans le chapitre I^{er} (Composition et organisation) du titre III (De la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement) du livre VIII du CSI. Cet article fixe la composition de la CNCTR.

La CNCTR est composée de neuf membres : deux députés et deux sénateurs, désignés, respectivement, pour la durée de la législature par l'Assemblée nationale et pour la durée de leur mandat par le Sénat, deux membres du Conseil d'État nommés par le vice-président du Conseil d'État, deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation nommés conjointement par le Premier président et par le procureur général de la Cour de cassation, et une personnalité qualifiée pour sa connaissance en matière de communications électroniques nommée sur proposition du président de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Le président de la CNCTR est nommé par décret du Président de la République parmi les membres issus du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, après mise en œuvre de la procédure d'avis des commissions parlementaires compétentes prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. La durée du mandat des membres non parlementaires est fixée à six ans. Le mandat des membres n'est pas renouvelable. Les membres du Conseil d'État et les magistrats de la Cour de cassation sont renouvelés par moitié tous les trois ans. Les obligations des membres de la CNCTR dans l'exercice de leurs missions sont précisément définies par le législateur, qui prévoit en particulier qu'ils sont astreints au respect des secrets professionnels et du secret de la défense nationale. La CNCTR peut suspendre le mandat d'un de ses membres ou y mettre fin en cas d'incompatibilité, d'empêchement ou de manquement à ses obligations.

Les députés requérants reprochaient à la composition de la CNCTR d'être fixée en méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs dès lors, d'une part, qu'un seul de ses membres est désigné eu égard à ses compétences en matière de communications électroniques et, d'autre part, que les membres du Parlement y sont minoritaires.

Sur le premier point, le Conseil constitutionnel a considéré que « *la présence d'une seule personnalité qualifiée pour sa connaissance en matière de communications électroniques au sein de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est sans incidence sur le respect du principe de la séparation des pouvoirs* » (cons. 42).

Sur le second point, le Conseil constitutionnel a considéré que « *la présence de membres du Parlement parmi les membres de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement n'est pas de nature à porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789, dès lors qu'ils sont astreints, en vertu du troisième alinéa de l'article L. 832-5 du code de la sécurité intérieure, au respect des secrets protégés aux articles 226-13 et 413-10 du code pénal* » (cons. 43).

2. – Les crédits de paiement alloués à la CNCTR (art. L. 832-4 du CSI)

L'article L. 832-4 figure dans le chapitre II (*Règles de déontologie et de fonctionnement*) du titre III du livre VIII du CSI. Cet article est relatif aux moyens accordés à la CNCTR.

À ce titre, la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 832-4 dispose que les crédits de la CNCTR sont inscrits au programme « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Or, le 1^o du paragraphe II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, à laquelle renvoie l'article 34 de la Constitution, réserve à un texte de loi de finances le soin de fixer « *pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement* ».

Le Conseil constitutionnel s'est saisi d'office de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 832-4 pour constater qu'elle empiète sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances et, en conséquence, la déclarer contraire à la Constitution (cons. 47).

D. – Les recours relatifs à la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État (art. L. 841-1 du CSI)

L'article L. 841-1 est introduit dans le titre IV (*Des recours relatifs à la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État*) du livre VIII du CSI. Cet article a trait aux recours relatifs à la mise en œuvre des techniques de renseignement mentionnées au titre V du même livre.

L'article L. 841-1 prévoit que le Conseil d'État est compétent pour connaître de ces recours dans les conditions prévues au chapitre III *bis* du titre VII du livre VII du CJA.

Ainsi, en vertu du 1° de l'article L. 841-1, le Conseil d'État peut être saisi par toute personne souhaitant vérifier qu'elle ne fait pas, ou n'a pas fait, l'objet d'une surveillance irrégulière, sous réserve de l'exercice d'une réclamation préalable auprès de la CNCTR conformément à l'article L. 833-4 du CSI.

En vertu du 2° de l'article L. 841-1, le Conseil d'État peut être saisi par la CNCTR lorsqu'elle estime que ses avis ou recommandations n'ont pas été suivis d'effet ou que les suites qui y ont été données sont insuffisantes, ou par au moins trois de ses membres.

Enfin, en vertu du cinquième alinéa de l'article L. 841-1, le Conseil d'État peut être saisi à titre préjudiciel par une juridiction administrative ou une autorité judiciaire saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une technique de renseignement.

Cet article n'était pas contesté par les députés requérants mais, dans la mesure où le Président de la République demandait que sa conformité soit examinée, le Conseil s'est assuré qu'il ne porte atteinte à aucune exigence constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a considéré que l'article L. 841-1 met en œuvre le droit à un recours juridictionnel effectif et l'a déclaré conforme à la Constitution (cons. 49).

E. – Les techniques de recueil de renseignement (art. L. 851-1 à L. 854-1 du CSI)

Les articles 5 et 6 de la loi complètent le livre VIII du CSI par un titre V intitulé « Des techniques de recueil de renseignement soumises à autorisation » au sein

duquel sont détaillées les différentes techniques pouvant être mises en œuvre par les services de renseignement.

Parmi ces techniques de renseignement, celles mentionnées aux articles L. 851-1, L. 851-4 et L. 852-1 figuraient, dans leur principe, déjà dans le CSI. La loi les maintient, tout en leur apportant des modifications.

Les autres techniques introduites constituent de nouvelles possibilités offertes aux services de renseignement.

Même si dans certains cas aucun grief particulier n'était articulé, le Conseil constitutionnel était saisi de l'ensemble de ces articles, à l'exception de l'article L. 851-7.

Toutes les techniques visées par les trois premiers chapitres de ce nouveau titre V du CSI étant autorisées dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du titre II du livre VIII du CSI, le Conseil constitutionnel a considéré que, pour apprécier la constitutionnalité de ces mesures, il convenait tout d'abord de relever les garanties résultant de ce chapitre, précédemment évoquées.

Le Conseil constitutionnel a ainsi relevé que, sauf disposition spécifique, ces techniques *« sont autorisées par le Premier ministre, sur demande écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur ou des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes, après avis préalable de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; que ces techniques ne peuvent être mises en œuvre que par des agents individuellement désignés et habilités ; qu'elles sont réalisées sous le contrôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; que la composition et l'organisation de cette autorité administrative indépendante sont définies aux articles L. 831-1 à L. 832-5 du code de la sécurité intérieure dans des conditions qui assurent son indépendance ; que ses missions sont définies aux articles L. 833-1 à L. 833-11 du même code dans des conditions qui assurent l'effectivité de son contrôle ; que, conformément aux dispositions de l'article L. 841-1 du même code, le Conseil d'État peut être saisi par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de recueil de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard ou par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement »*. En outre, le Conseil a relevé *« qu'enfin, en application des dispositions de l'article L. 871-6 du même code, les opérations matérielles nécessaires à la mise en place des techniques mentionnées aux articles L. 851-1 à L. 851-4 et L. 852-1 ne peuvent être exécutées, dans leurs réseaux respectifs, que par des agents qualifiés des services ou organismes placés sous l'autorité ou la tutelle du ministre chargé des communications »*.

électroniques ou des exploitants de réseaux ou fournisseurs de services de télécommunications » (cons. 51).

1. – Les accès administratifs aux données de connexion (art. L. 851-1 et L. 851-2 du CSI)

a) Le recueil des informations ou documents traités ou conservés par les opérateurs de communications électroniques

L'article L. 851-1 du CSI reprend la procédure de réquisition administrative de données de connexion prévue auparavant à l'article L. 246-1 du même code.

Le premier alinéa de cet article, anciennement premier alinéa de l'article L. 246-1, autorise le recueil auprès des opérateurs de communications électroniques « *des informations ou documents traités ou conservés par leurs réseaux ou services de communications électroniques, y compris les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications* ».

Trois nouveaux alinéas créés par la loi déferée prévoient, pour le premier, que, par dérogation à l'article L. 821-2, les demandes d'autorisation de cette technique sont directement transmises à la CNCTR par les agents individuellement désignés et habilités des services de renseignement, pour le second, qu'un service du Premier ministre est chargé de recueillir les informations ou documents demandés et que la CNCTR dispose d'un accès permanent, complet, direct et immédiat à ceux-ci et, pour le dernier, qu'un décret en Conseil d'État déterminera les conditions d'application de l'article.

L'article L. 851-2 du CSI permet à l'autorité administrative un accès aux mêmes données, mais « en temps réel ».

Concernant ces dispositions, outre l'atteinte au droit au respect de la vie privée, les députés saisissants soutenaient que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en ne définissant pas suffisamment les données de connexion pouvant faire l'objet d'un recueil par les autorités administratives²².

²² Il s'agissait d'un grief identique à celui formulé dans la QPC n° 2015-478 à l'encontre de l'article L. 246-1 du CSI.

S'agissant du grief tiré de l'incompétence négative, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé qu'il résulte des dispositions de l'article L. 34-1 du CPCE que *« les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques et les personnes offrant au public une connexion permettant une telle communication portent exclusivement sur l'identification des personnes utilisatrices des services fournis par les opérateurs, sur les caractéristiques techniques des communications assurées par ces derniers et sur la localisation des équipements terminaux et ne peuvent en aucun cas porter sur le contenu des correspondances échangées ou des informations consultées, sous quelque forme que ce soit, dans le cadre de ces communications »* et que selon le paragraphe II de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004, *« les données conservées par les personnes offrant un accès à des services de communication en ligne et celles assurant le stockage de diverses informations pour mise à disposition du public par ces services sont celles de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires »*, avant d'en conclure que la notion d'*« informations ou documents »* aux articles L. 851-1 et L. 851-2, qui ne peut être entendue comme comprenant le contenu de correspondances ou les informations consultées, a suffisamment été définie par le législateur (cons. 55).

En ce qui concerne l'atteinte au droit au respect de la vie privée, le Conseil constitutionnel a jugé que celui-ci n'était pas méconnu dès lors que *« cette technique de recueil de renseignement est mise en œuvre dans les conditions et avec les garanties rappelées au considérant 51 ; qu'elle ne pourra être mise en œuvre que pour les finalités énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure ; qu'elle est autorisée pour une durée de quatre mois renouvelable conformément à l'article L. 821-4 du même code ; qu'en outre, lorsque le recueil des données a lieu en temps réel, il ne pourra être autorisé que pour les besoins de la prévention du terrorisme, pour une durée de deux mois renouvelable, uniquement à l'égard d'une personne préalablement identifiée comme présentant une menace et sans le recours à la procédure d'urgence absolue prévue à l'article L. 821-5 du même code »* (cons. 56).

b) Les traitements automatisés destinés à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste (L. 851-3)

L'article L. 851-3 du CSI prévoit que *« pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, il peut être imposé aux opérateurs et aux personnes mentionnées à l'article L. 851-1 la mise en œuvre, sur leur réseau, de traitements automatisés destinés, en fonction de paramètres précisés dans l'autorisation, à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste »* et que *« ces traitements automatisés utiliseront exclusivement les informations ou documents mentionnés à l'article L. 851-1, sans recueillir d'autres données que celles*

répondant à leurs paramètres de conception et sans permettre l'identification des personnes auxquelles les informations ou documents se rapportent ». C'est uniquement lorsque ces traitements « détectent des données susceptibles de caractériser l'existence d'une menace à caractère terroriste » que « le Premier ministre ou l'une des personnes déléguées par lui peut autoriser, après avis de la CNCTR ... l'identification de la ou des personnes concernées et le recueil des données y afférentes ».

Les députés requérants estimaient que cette disposition portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée dans la mesure où elle permettait le contrôle d'un nombre important de données avec une part non négligeable de « faux positifs ».

Le Conseil constitutionnel a écarté le grief en considérant que *« la technique de renseignement prévue à l'article L. 851-3 est mise en œuvre dans les conditions et avec les garanties rappelées au considérant 51 ; qu'elle ne peut être mise en œuvre qu'aux fins de prévention du terrorisme ; que tant le recours à la technique que les paramètres du traitement automatisé sont autorisés après avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; que la première autorisation d'utilisation de cette technique est délivrée pour une durée limitée à deux mois et que la demande de renouvellement doit comporter un relevé du nombre d'identifiants signalés par le traitement automatisé et une analyse de la pertinence de ces signalements ; que les traitements automatisés utilisent exclusivement les informations ou documents mentionnés à l'article L. 851-1, sans recueillir d'autres données que celles qui répondent à leurs paramètres de conception et sans permettre l'identification des personnes auxquelles les informations ou documents se rapportent ; que, lorsqu'une donnée détectée par le traitement automatisé est susceptible de caractériser l'existence d'une menace terroriste, une nouvelle autorisation du Premier ministre sera nécessaire, après avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, afin d'identifier la personne concernée ; que ces données sont exploitées dans un délai de soixante jours à compter de ce recueil et sont détruites à l'expiration de ce délai sauf en cas d'éléments sérieux confirmant l'existence d'une menace terroriste ; que l'autorisation d'usage de cette technique ne peut être délivrée selon la procédure d'urgence absolue prévue à l'article L. 821-5 ».* Il a en conséquence écarté le grief et jugé l'article L. 851-3 conforme à la Constitution (cons. 60).

c) La transmission en temps réel des données techniques relatives à la localisation des équipements terminaux mentionnées à l'article L. 851-1, l'utilisation d'un dispositif technique permettant la localisation en temps réel et le recueil de données de connexion au moyen d'un appareil ou d'un dispositif technique mentionné au 1° de l'article 226-3 du code pénal

Les articles L. 851-4, L. 851-5 et L. 851-6 du CSI ont fait l'objet d'un examen commun par le Conseil constitutionnel.

L'article L. 851-4, reprenant pour partie des dispositions figurant auparavant à l'article L. 246-3 du CSI, autorise le recueil et la transmission en temps réel, sur sollicitation du réseau, des « *données techniques relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés mentionnées à l'article L. 851-1* ». L'article L. 851-5 permet une autre forme de « géolocalisation », grâce à « *l'utilisation d'un dispositif technique permettant la localisation en temps réel d'une personne, d'un véhicule ou d'un objet.* ». Enfin, l'article L. 851-6 dispose que « *peuvent être directement recueillies, au moyen d'un appareil ou d'un dispositif technique mentionné au 1° de l'article 226-3 du code pénal, les données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur ainsi que les données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés* ».

Les députés requérants estimaient que ces techniques, compte tenu de leur caractère intrusif et de l'insuffisance des garanties les entourant, portaient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

Le Conseil constitutionnel a jugé dans la décision n° 2015-713 DC commentée que « *les techniques de renseignement précitées sont mises en œuvre dans les conditions et avec les garanties rappelées au considérant 51 et pour les finalités énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure ; que lorsque la mise en œuvre de la technique prévue à l'article L. 851-5 impose l'introduction dans un véhicule ou dans un lieu privé, cette mesure s'effectue selon les modalités définies à l'article L. 853-3 ; que l'autorisation d'utilisation de la technique prévue à l'article L. 851-6 est délivrée pour une durée de deux mois renouvelable dans les mêmes conditions de durée ; que les appareils ou dispositifs utilisés dans le cadre de cette dernière technique font l'objet d'une inscription dans un registre spécial tenu à la disposition de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; que le nombre maximal de ces appareils ou dispositifs pouvant être utilisés simultanément est arrêté par le Premier ministre, après avis de cette commission ; que les informations ou documents recueillis par ces appareils ou dispositifs doivent être détruits dès qu'il apparaît qu'ils ne sont pas en rapport avec l'autorisation de mise en œuvre et, en tout état de cause, dans un délai maximal de quatre-vingt-dix jours à*

compter de leur recueil » et a déclaré les articles L. 851-4, L. 851-5 et L. 851-6 du CSI conformes à la Constitution (cons. 63).

2. Les interceptions de sécurité (L. 852-1 du CSI)

L'article L. 852-1 du CSI permet aux autorités administratives d'intercepter des correspondances émises par la voie des communications électroniques. Les services de renseignement disposaient déjà de ce pouvoir en application des dispositions de l'article L. 241-1 du CSI aux termes duquel : *« Peuvent être autorisées, à titre exceptionnel, dans les conditions prévues par l'article L. 242-1, les interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques ayant pour objet de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 »*.

Le paragraphe I de l'article L. 852-1 reprend, pour les finalités prévues à l'article L. 811-3 du CSI, le principe de l'autorisation pour les autorités administratives d'intercepter des correspondances.

En revanche, par rapport au régime actuel, issu de la loi de 1991, trois nouveautés méritent d'être mentionnées.

En premier lieu, le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 852-1 prévoit que *« Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de croire qu'une ou plusieurs personnes appartenant à l'entourage d'une personne concernée par l'autorisation sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation, celle-ci peut être également accordée pour ces personnes »*.

En deuxième lieu, en application de l'article L. 822-2 du CSI, la période de conservation des données ainsi recueillies passe de dix à trente jours.

En troisième lieu, le paragraphe II de l'article L. 852-1 permet, pour les finalités mentionnées aux 1°, 4° et a) du 5° de l'article L. 811-3, l'utilisation d'un appareil ou d'un dispositif permettant d'intercepter, sans le consentement de leur auteur, des paroles ou des correspondances émises, transmises ou reçues par la voie électronique ou d'accéder à des données informatiques afin d'intercepter des correspondances émises ou reçues par un équipement terminal.

Les députés requérants estimaient là encore qu'il résultait de ces dispositions une atteinte disproportionnée au droit au respect à la vie privée.

Le Conseil constitutionnel a écarté ce grief dès lors que « *les techniques d'interception de correspondance prévues au paragraphe I de l'article L. 852-1 sont mises en œuvre dans les conditions et avec les garanties rappelées au considérant 51 ; qu'elles ne pourront être mises en œuvre que pour les finalités énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure ; que le nombre maximal des autorisations d'interception en vigueur simultanément est arrêté par le Premier ministre après avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; qu'afin de faciliter le contrôle de cette commission, l'exécution de ces interceptions sera centralisée ; qu'en outre, en ce qui concerne les interceptions réalisées au moyen de la technique prévue au paragraphe II de l'article L. 851-2, l'autorisation ne pourra être délivrée que pour certaines des finalités mentionnées à l'article L. 811-3, qui sont relatives à la prévention d'atteintes particulièrement graves à l'ordre public ; que les correspondances ainsi interceptées seront détruites dès qu'il apparaîtra qu'elles sont sans lien avec l'autorisation délivrée et au plus tard trente jours à compter de leur recueil* » et a déclaré l'article L. 852-1 conforme à la Constitution (cons. 67).

3. La sonorisation de certains lieux et véhicules et la captation d'images et de données informatiques (art. L. 853-1 à L. 853-3 du CSI).

Les articles L. 853-1 et L. 853-2 du CSI reprennent, pour la police administrative, des techniques utilisées par la police judiciaire et introduites par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

L'article L. 853-1 autorise l'utilisation de dispositifs techniques permettant la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées à titre privé ou confidentiel, ou d'images dans un lieu privé. L'article L. 853-2 autorise pour sa part l'autorité administrative à utiliser des dispositifs techniques permettant d'accéder à des données informatiques stockées dans un système informatique, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre ou, pour les mêmes données, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données, telles qu'il les y introduit par saisir de caractères ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques audiovisuels. L'article L. 853-3 prévoit enfin que l'introduction dans un véhicule ou un lieu privé, à la seule fin de mettre en place, d'utiliser ou de retirer les dispositifs techniques mentionnés aux articles L. 851-5, L. 853-1 et L. 853-2 peut être autorisée, y compris s'il s'agit d'un lieu d'habitation.

Les députés requérants soutenaient que ces techniques devaient, compte tenu de leur caractère intrusif, être contrôlées par le juge judiciaire et qu'elles portaient

une atteinte disproportionnée à l'inviolabilité du domicile et au droit au respect de la vie privée.

Compte tenu du caractère particulièrement intrusif de ces techniques, le législateur a entouré celles-ci de garanties renforcées que le Conseil constitutionnel a examinées.

En effet, le Conseil constitutionnel a d'abord jugé, en ce qui concerne les techniques évoquées aux articles L. 853-1 à L. 853-3, mises en place sans introduction dans un lieu privé ou en s'introduisant dans un lieu privé ou dans un véhicule ne constituant pas un lieu privé à usage d'habitation, qu'elles s'exercent « *sauf disposition spécifique, dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre II du code de la sécurité intérieure rappelées au considérant 51 ; que ces techniques ne peuvent être utilisées que pour les finalités énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure et si les renseignements recherchés ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé ; qu'il appartiendra à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de s'assurer lors de l'examen de la demande du respect de cette condition ; que l'autorisation est délivrée pour une durée de deux mois ou de trente jours selon la technique utilisée ; que le service autorisé à recourir à la technique de recueil de renseignement rend compte à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de sa mise en œuvre ; que l'utilisation des dispositifs techniques et, le cas échéant, l'introduction dans un lieu privé ou un véhicule, ne peuvent être le fait que d'agents individuellement désignés et habilités appartenant à l'un des services mentionnés aux articles L. 811-2 et L. 811-4 et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ; que lorsque l'introduction dans un lieu privé ou dans un véhicule est nécessaire pour utiliser un dispositif technique permettant d'accéder à des données stockées dans un système informatique, l'autorisation ne peut être donnée qu'après avis exprès de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, statuant en formation restreinte ou plénière ; que l'exigence de cet avis exprès préalable exclut l'application de la procédure d'urgence prévue à l'article L. 821-5 » (cons. 72).*

Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné les garanties posées par la loi lorsque ces mêmes techniques imposent, pour leur mise en place, l'introduction dans un lieu privé à usage d'habitation, confirmant ainsi qu'il opère dans ce cas un contrôle distinct. Il a ainsi indiqué que, dans cette hypothèse, « *l'autorisation ne peut être donnée qu'après avis exprès de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, statuant en formation restreinte ou plénière ; que l'exigence de cet avis exprès préalable exclut l'application de la procédure d'urgence prévue à l'article L. 821-5 ; que, lorsque cette introduction est autorisée après avis défavorable de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, le Conseil d'État est immédiatement saisi par le*

président de la commission ou par l'un des membres de celle-ci mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 831-1 ; que, sauf si l'autorisation a été délivrée pour la prévention du terrorisme et que le Premier ministre a ordonné sa mise en œuvre immédiate, la décision d'autorisation ne peut être exécutée avant que le Conseil d'État ait statué » (cons. 73).

Au regard de ces garanties, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a entouré la mise en œuvre des techniques prévues aux articles L. 853-1 à L. 853-3, de dispositions de nature à garantir que les restrictions apportées au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile *ne revêtent pas un caractère manifestement disproportionné* (cons. 72 et 73).

Après avoir ensuite relevé que les dispositions contestées ne portaient pas atteinte à la liberté individuelle, le Conseil constitutionnel a déclaré les articles L. 853-1, L. 853-2 et L. 853-3 du code de la sécurité intérieure conformes à la Constitution (cons. 74 et 75).

4. Les mesures de surveillance internationale

L'article L. 854-1 du CSI constitue l'article unique du chapitre intitulé « Des mesures de surveillance internationale ».

Le paragraphe I de cet article autorise, aux seules fins de protection des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3 du même code, la surveillance des communications émises ou reçues à l'étranger.

Le paragraphe II du même article détermine les conditions d'exploitation, de conservation des correspondances interceptées, et des données de connexion qui y sont associées, lorsque celles-ci renvoient à des numéros d'abonnement ou à des identifiants techniques *« rattachables au territoire national ou à des personnes qui faisaient l'objet d'une autorisation d'interception de sécurité en application de l'article L. 852-1 à la date à laquelle elles ont quitté le territoire national »*.

Enfin, le paragraphe III est relatif au rôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement concernant les mesures de surveillance ordonnée en application de cet article.

Les députés requérants soutenaient que ces dispositions portaient atteinte au droit au respect de la vie privée.

Bien que dénommée « surveillance internationale », la surveillance prévue par les dispositions de l'article L. 854-1 ne vise pas uniquement des communications internationales. Les mesures de recueil de renseignement mises

en œuvre par cet article peuvent en effet s'appliquer aux communications purement internationales, mais également à des communications émises du territoire national à destination de l'étranger ou de l'étranger à destination du territoire national.

La surveillance de ces communications obéit à des règles totalement dérogatoires, puisque l'article L. 854-1 précise que les mesures ainsi ordonnées « *sont exclusivement régies par le présent article* ». En ce qui concerne leur encadrement, l'article L. 854-1 précise que l'autorisation est délivrée par le Premier ministre, aux seules fins de protection des intérêts fondamentaux mentionnés à l'article L. 811-3, sur demande motivée des ministres mentionnés à l'article L. 821-2 et pour une durée de quatre mois.

En revanche, contrairement à ce que le législateur a fait pour les mesures de surveillance nationale, l'article L. 854-1 renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés, ainsi que les conditions de traçabilité et de contrôle par la commission de la mise en œuvre des mesures de surveillance.

Le Conseil constitutionnel a estimé « *qu'en ne définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés en application de l'article L. 854-1, ni celles du contrôle par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées en application de ce même article et de leurs conditions de mise en œuvre, le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Il en a conclu que les dispositions du paragraphe I de l'article L. 854-1, qui méconnaissent l'article 34 de la Constitution, doivent être déclarés contraires à la Constitution (cons. 78).

Par voie de conséquence, il a censuré les paragraphes II et III de l'article L. 851-4 ainsi que diverses mentions de coordination figurant dans le texte déféré (cons. 79).

F. – Le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État (art. L. 773-2, L. 773-3, L. 773-4, L. 773-5, L. 773-6 et L. 773-7 du CJA)

L'article 10 de la loi déferée modifie le code de justice administrative (CJA).

Le 1° de cet article 10 insère dans ce code un nouvel article L. 311-4-1 qui attribue au Conseil d'État la compétence pour connaître, en premier et dernier ressort, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de

renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État.

Le 2° de cet article 10 insère dans le titre VII du livre VII un nouveau chapitre III *bis* intitulé « Le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État » comprenant les articles L. 773-1 à L. 773-8.

1. – L'organisation du Conseil d'État pour statuer sur les requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État (art. L. 773-2 du CJA)

L'article L. 773-2 du CJA est relatif à l'organisation retenue au sein du Conseil d'État pour statuer sur ces requêtes dans le respect du secret professionnel et du secret de la défense nationale, dont la méconnaissance est sanctionnée respectivement par les articles 226-13 et 413-10 du code pénal. Les premier et deuxième alinéas de l'article L. 773-2 déterminent les formations de jugement appelées à statuer sur ces requêtes au fond ou sur les questions de droit qu'elles sont susceptibles de soulever. Le troisième alinéa de cet article L. 773-2, d'une part, fixe les modalités d'habilitation au secret de la défense nationale des membres des formations de jugement mentionnées au premier alinéa de l'article, de leur rapporteur public et des agents qui les assistent et, d'autre part, prévoit que les mêmes personnes sont astreintes au respect du secret professionnel et du secret de la défense nationale. Le quatrième alinéa de l'article L. 773-2 prévoit que les membres de la formation de jugement et le rapporteur public sont autorisés à connaître de l'ensemble des pièces, y compris celles relevant du secret de la défense nationale, en possession soit de la CNCTR soit des services spécialisés de renseignement ou des autres services administratifs, mentionnés respectivement aux articles L. 811-2 et L. 811-4 du CSI.

Cet article n'était pas contesté par les députés requérants mais, dans la mesure où le Président de la République demandait que sa conformité soit examinée, le Conseil s'est assuré qu'il ne portait atteinte à aucune exigence constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a jugé que « *les dispositions de l'article L. 773-2 du code de justice administrative ne portent pas atteinte au secret de la défense nationale, qui participe des exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* » et les a déclarées conformes à la Constitution (cons. 82).

2. – L’organisation du Conseil d’État pour statuer sur les requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l’État (art. L. 773-3, L. 773-4 et L. 773-5 du CJA)

Les articles L. 773-3, L. 773-4 et L. 773-5 sont relatifs à la prise en compte du secret de la défense nationale pour l’organisation de la procédure contradictoire.

L’article L. 773-3 dispose, en son premier alinéa, que « *Les exigences de la contradiction sont adaptés à celles du secret de la défense nationale* ». À cette fin, le deuxième alinéa de cet article prévoit que la CNCTR est informée de toute requête présentée sur le fondement de l’article L. 841-1 du CSI, qu’elle reçoit communication de l’ensemble des pièces produites par les parties et est invitée à présenter des observations écrites ou orales. Le troisième alinéa du même article prévoit que la formation chargée de l’instruction entend les parties séparément lorsqu’est en cause le secret de la défense nationale. L’article L. 773-4 prévoit que le président de la formation de jugement ordonne le huis-clos lorsqu’est en cause ce secret. L’article L. 773-5 prévoit que la formation de jugement peut relever d’office tout moyen.

Les articles L. 773-4 et L. 773-5 n’étaient pas contestés par les députés requérants mais, dans la mesure où le Président de la République demandait que leur conformité soit examinée, le Conseil s’est assuré qu’ils ne portent atteinte à aucune exigence constitutionnelle.

S’agissant de l’article L. 773-3, auquel les députés requérants reprochaient de porter atteinte au droit à un procès équitable au motif qu’il n’opère pas une juste conciliation entre le respect de la procédure contradictoire et celui du secret de la défense nationale, le Conseil constitutionnel a d’abord relevé que ses dispositions, de même que celles de l’article L. 773-4, « *ne trouvent à s’appliquer que lorsqu’est en cause le secret de la défense nationale* ». Ainsi, par hypothèse, dans le cas où la procédure contentieuse engagée sur le fondement du 1° ou du 2° de l’article L. 841-1 du CSI ne mettait pas en cause le secret de la défense nationale, ces dispositions de l’article L. 773-3, pas plus que celles de l’article L. 773-4, ne trouveraient pas à s’appliquer. Le Conseil a alors jugé « *qu’eu égard aux possibilités de saisine du Conseil d’État, à l’information donnée à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement lorsqu’une requête est présentée par une personne, à la possibilité, le cas échéant, donnée à ladite commission de présenter des observations et, enfin, à la possibilité donnée à la formation de jugement de relever d’office tout moyen, le législateur a opéré une conciliation qui n’est pas manifestement déséquilibrée entre, d’une part, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et le principe du*

contradictoire et, d'autre part, les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, dont participe le secret de la défense nationale » (cons. 86).

Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les articles L. 773-3, L. 773-4 et L. 773-5 du CJA (cons. 87).

3. – Les décisions du Conseil d'État (art. L. 773-6 et L. 773-7 du CJA)

L'article L. 773-6 est relatif à la motivation des décisions du Conseil d'État lorsqu'il constate qu'aucune illégalité n'entache la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement. Dans cette hypothèse, la décision se borne à indiquer au requérant ou à la juridiction de renvoi qu'aucune illégalité n'a été commise, sans confirmer ni infirmer la mise en œuvre d'une technique de renseignement. Il en va de même en l'absence d'illégalité relative à la conservation de renseignements.

L'article L. 773-7 est relatif à la motivation des décisions du Conseil d'État et aux prérogatives de ce dernier lorsqu'il constate qu'une technique de recueil de renseignement est ou a été mise en œuvre irrégulièrement ou qu'un renseignement a été conservé illégalement. Le premier alinéa de cet article prévoit que le Conseil d'État est compétent pour annuler l'autorisation accordée par le Premier ministre et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés. Le deuxième alinéa prévoit que le Conseil d'État, lorsqu'il est saisi par une juridiction sur renvoi préjudiciel ou par la personne intéressée, informe cette dernière ou la juridiction qu'une illégalité a été commise, sans révéler aucun élément couvert par le secret de la défense nationale. Cet alinéa prévoit également que la formation de jugement, saisie de conclusions indemnitaires, peut condamner l'État à réparer le préjudice subi. Le troisième alinéa de cet article prévoit que, lorsque la formation de jugement estime que l'illégalité constatée est susceptible de constituer une infraction, elle en avise le procureur de la République.

Les députés requérants reprochaient à l'article L. 773-6 de porter atteinte au droit à un procès équitable dès lors que la motivation des décisions du Conseil d'État rendues lorsqu'aucune illégalité n'a été commise dans la mise en œuvre de techniques de renseignement ne permet pas à la personne intéressée de savoir si elle a fait l'objet d'une mesure de surveillance.

L'article L. 773-7 n'était pas contesté par les députés requérants mais, dans la mesure où le Président de la République demandait que sa conformité soit

examinée, le Conseil s'est assuré qu'il ne porte atteinte à aucune exigence constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a jugé que « *les dispositions de l'article L. 773-6 ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte au droit au procès équitable ; que le Conseil d'État statue en toute connaissance de cause sur les requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement dont il est saisi sur le fondement de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure, dès lors qu'en vertu de l'article L. 773-2 du code de justice administrative, les membres de la formation de jugement et le rapporteur public sont autorisés à connaître de l'ensemble des pièces, y compris celles relevant du secret de la défense nationale, en possession soit de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement soit des services spécialisés de renseignement ou des autres services administratifs, mentionnés respectivement aux articles L. 811-2 et L. 811-4 du code de la sécurité intérieure ; qu'en vertu de l'article L. 773-3, la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est informée de toute requête présentée sur le fondement de l'article L. 841-1, reçoit communication de l'ensemble des pièces produites par les parties et est invitée à présenter des observations écrites ou orales ; qu'en vertu de l'article L. 773-5, la formation de jugement peut relever d'office tout moyen ; qu'ainsi, en adoptant les articles L. 773-6 et L. 773-7, le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable et, d'autre part, le secret de la défense nationale* » (cons. 91).

Le Conseil constitutionnel a déclaré les articles L. 773-6 et L. 773-7 du CJA conformes à la Constitution (cons. 92).