



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Commission nationale de contrôle
des techniques de renseignement**

CNCTR

7^e Rapport d'activité 2022

Avant-propos	7
1. L'état de la surveillance : ce que révèle l'examen des demandes des services	12
1.1 Le nombre de personnes surveillées : une diminution sensible.....	13
1.2 Les techniques demandées : le nombre d'avis rendus par la CNCTR	16
1.2.1 Les avis rendus en matière de surveillance intérieure : une progression des techniques les plus intrusives	16
1.2.2 L'augmentation du nombre de demandes de renseignements complémentaires adressées aux services : la recherche d'un meilleur contrôle devant l'augmentation du recours aux techniques les plus intrusives mais aussi le souci d'un dialogue efficace avec les services	26
1.2.3 Les avis rendus pour la surveillance des communications électroniques internationales : une légère diminution du volume global des demandes.....	28
1.3 Les finalités invoquées à l'appui des demandes de mise en œuvre des techniques de renseignement : la mobilisation contre les risques d'ingérences étrangères	30
2. Le contrôle de la mise en œuvre des techniques : un enjeu majeur pour l'efficacité de l'action de la commission.....	36
2.1 Le bilan des contrôles réalisés en 2022	37
2.1.1 Le nombre de contrôles réalisés en 2022 : des marges de progression limitées en l'état	38

2.1.2 Les irrégularités relevées en 2022 : des erreurs récurrentes et, pour certaines, préoccupantes	39
a. Les irrégularités relevées en matière de surveillance intérieure	39
b. Les irrégularités constatées en matière de surveillance des communications électroniques internationales	45
c. Les suites données aux irrégularités détectées : des constats partagés et rapidement corrigés, des progrès à accomplir pour prévenir leur renouvellement	49
2.1.3 La centralisation et la traçabilité de l'exploitation des données recueillies : les conditions d'un vrai contrôle de la commission	51
2.2 La montée en compétence de la CNCTR : répondre à l'évolution de l'activité des services et à l'extension des missions confiées à la commission	56
2.2.1 Un contrôle au défi de l'augmentation des techniques et de leur complexité	56
2.2.2 Une réorganisation des méthodes de contrôle de la commission soutenue par le renforcement de ses moyens humains	58
a. La diversification des méthodes de contrôle	59
b. Un renforcement des moyens humains qui se heurte à des difficultés de recrutement	61
3. Les évolutions à venir et les perspectives pour 2023	63
3.1 L'adaptation des modalités de contrôle de la commission aux évolutions technologiques et aux nouveaux modes opératoires qui en résultent pour les services	63
3.1.1 Le développement des accès à distance de la commission	64
3.1.2 Le perfectionnement de l'expertise technique de la commission	66

3.2 Des évolutions attendues : encadrement des échanges de données entre les services français et leurs partenaires étrangers ; accès de la commission aux fichiers de souveraineté	69
3.2.1 La prise en compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)	69
3.2.2 L'absence de contrôle des fichiers dits de « souveraineté »	71

ÉTUDES 73

Protéger les libertés : une vigilance renforcée sur les demandes les plus sensibles..... 74

Le contrôle en pratique : le cas particulier de la surveillance des extrémismes violents.....75

Les professions « protégées » : une attention particulière portée aux demandes concernant les personnes dont les activités parlementaires ou professionnelles ne peuvent légalement être surveillées.....93

FICHES THÉMATIQUES 103

1. Le cadre juridique des techniques de renseignement et ses évolutions	104
2. Les actualités de la CNCTR.....	130
3. Les voies de recours ouvertes en matière de techniques de renseignement	138

Avant-propos

Parmi les informations contenues chaque année dans le rapport public annuel de la commission, il en est une particulièrement précieuse. Il s'agit du nombre de personnes qui sont surveillées en France au moyen de l'une des techniques dont disposent les services de renseignement. Le rapport pour 2022 met en évidence une évolution notable.

En 2021, on comptait un peu moins de 23 000 personnes surveillées. On en dénombre en 2022 un peu moins de 21 000, soit une diminution de près de 9%. La différence entre les deux années s'explique, pour l'essentiel, par la diminution du nombre des personnes surveillées au titre de la prévention du terrorisme : près de 1 500 en moins, d'une année sur l'autre.

De fait, on sait que le terrorisme (qui reste très majoritairement en France d'inspiration jihadiste) n'est plus guère le fait d'organisations structurées mais plutôt d'individus isolés, souvent peu socialisés. La commission voit donc dans cette évolution le signe, non de quelque renoncement, mais bien de la capacité des services à adapter leur surveillance à l'évolution de la menace. On peut en conclure que ces derniers savent optimiser leurs capacités (la part des techniques consacrées à prévenir les risques d'ingérence de puissances étrangères est en hausse sensible). Mais on se risquera aussi à penser qu'ils ont bien su intégrer le principe de nécessité posé par la loi : dans une démocratie, il ne doit pas exister une « routine » du renseignement ; l'adaptation de la surveillance à l'évolution des caractéristiques de la menace doit être une préoccupation constante.

Avec le même souci d'appliquer de la façon la plus réaliste possible les principes de nécessité et de proportionnalité, la commission, pour sa part, s'est efforcée d'enrichir son dialogue avec les services. Elle s'y est en particulier attachée dans un domaine où la balance entre nécessité du renseignement et protection, non seulement de la vie privée mais aussi des libertés d'expression et de réunion, exige une pesée particulièrement délicate. Il s'agit des demandes de techniques fondées sur la prévention

des violences collectives de nature à troubler gravement la paix publique, ce qui inclut la surveillance de l'activisme politique lorsqu'il fait de la violence un moyen d'action.

La commission a ainsi largement recouru aux demandes de renseignements complémentaires pour apprécier le bien-fondé des demandes de surveillance présentées par les services. L'enjeu est de ne pas se contenter d'une motivation parfois trop abstraite, voire stéréotypée mais d'engager un véritable dialogue de manière à ce que la commission dispose d'une connaissance suffisamment précise et concrète des circonstances justifiant la surveillance.

Toujours dans le souci d'une exacte pesée, elle a plus volontiers assorti ses avis favorables de réserves et conditions permettant de limiter l'impact de la technique : réduction de la durée d'autorisation, par exemple, ou prévention d'un éventuel impact sur l'entourage. Ces limitations ont été systématiquement reprises dans les décisions d'autorisation du Premier ministre.

Enfin, désireuse tout à la fois de garantir la cohérence de ses avis et d'éclairer les services, la commission a entrepris de « consolider » sa doctrine relative à la prévention des violences collectives. La confrontation des termes de la loi aux réalités du terrain exige en effet un important travail de qualification juridique. La commission en supporte entièrement la responsabilité. Même si la loi a ouvert la faculté d'un accès au juge dans ces matières soumises au secret de la défense, il n'existe pas aujourd'hui de véritable corpus jurisprudentiel éclairant l'interprétation de la loi.

On trouvera en annexe au présent rapport une version non classifiée (et donc parfois elliptique...) du résultat de ces travaux de consolidation.

La mise en œuvre du cadre légal du renseignement est donc perfectible : la commission ne doit pas apparaître comme un simple guichet aux positions imprévisibles, mais comme un véritable interlocuteur des services.

Quant au cadre légal lui-même, tel qu'il a été défini en 2015, il apparaît, sept ans après son adoption, solide, pertinent et bien compris par les services en général. Il n'en présente pas moins des faiblesses potentielles, dont il convient de prendre conscience en temps utile.

Outre la définition de quelques principes essentiels, ce cadre a pour structure une liste de techniques. Ce sont les articles L. 851-1 à L. 855-1 du code de la sécurité intérieure qui fixent la liste des techniques utilisables par les services de renseignement et définissent, pour chacune, des conditions d'usage et de contrôle.

Ce choix du législateur de définir une sorte de mode d'emploi de chaque technique répond sans doute au souci de saisir au plus près l'activité de surveillance. Il a une contrepartie. Au fil du temps, le contexte technique évolue. Certaines techniques prévues par la loi perdent une part de leur intérêt. Ainsi en va-t-il notamment des interceptions de sécurité. L'efficacité des traditionnelles « écoutes », qui constituaient le cœur du système de surveillance technique, se heurte aujourd'hui au développement de l'usage des messageries chiffrées. *A contrario*, une technique comme le recueil de données informatiques, de mieux en mieux maîtrisée par les services, recouvre, sous un intitulé unique, un large champ de possibilités, correspondant elles-mêmes à des degrés d'intrusion très différents.

Or, si l'on s'efforce d'appréhender la loi en termes d'effectivité du contrôle, on aboutit désormais à un résultat paradoxal.

C'est pour le contrôle des interceptions de sécurité, technique « affaiblie », que la commission dispose des moyens les plus puissants : ces techniques sont placées sous quota ; les données recueillies sont centralisées et conservées par un service tiers, le groupement interministériel de contrôle ; la commission peut y accéder depuis ses locaux par une liaison directe.

À l'inverse, le recueil de données informatiques n'est pas placé sous quota. Les données recueillies ne sont pas centralisées, mais conservées par chaque service utilisateur, qui les exploite sur ses propres systèmes. Si elle veut y accéder (par exemple pour vérifier qu'elles sont bien dans le périmètre de l'autorisation de recueil, ou qu'elles sont détruites dans les délais légaux), la commission doit recourir à des procédures surannées : prise de rendez-vous, déplacement physique de quelques-uns des treize chargés de mission de la commission auxquels revient par ailleurs l'instruction des 90 000 demandes annuelles d'autorisation, confrontation à des systèmes de traitement mal connus...

Soyons juste : le dialogue avec les services de renseignement a fini par produire des progrès non négligeables. Des échanges techniques réguliers et concrets ont été mis en place. Les conditions d'accès à certains stocks de données ont été aménagées et simplifiées.

Il paraît cependant difficile d'aller au-delà sans qu'une décision politique soit prise pour ouvrir la voie à l'une des deux seules mesures capables de sortir du paradoxe : soit centraliser au groupement interministériel de contrôle l'ensemble des données recueillies, quels que soient la technique utilisée et le service bénéficiaire ; soit autoriser l'installation d'un accès à distance de la commission aux systèmes des services de renseignement, dans la mesure requise pour son contrôle. Il est constant que cet accès ne soulève pas de difficulté technique ou de sécurité insoluble.

Si le nombre des personnes surveillées a diminué en 2022, le nombre de demandes de techniques a lui continué sa progression. Autrement dit, la surveillance devient plus intense. Le volume des données recueillies s'accroît. Le contraste finit par devenir inquiétant entre, d'une part la modestie des moyens humains et techniques de la commission, d'autre part la sophistication des outils des services et la progression annoncée de leurs moyens.

La situation internationale démontre avec brutalité à quel point l'activité des services de renseignement est nécessaire. Dans un souci de bon équilibre démocratique, leur renforcement devrait aller de pair avec une facilitation des contrôles.

Serge LASVIGNES

Conseiller d'État honoraire
Président de la CNCTR

Rapport d'activité 2022

1. L'état de la surveillance : ce que révèle l'examen des demandes des services

L'article L. 833-1 du code de la sécurité intérieure confie à la CNCTR la mission de veiller à ce que les techniques de renseignement soient mises en œuvre sur le territoire national dans le respect du cadre légal les régissant, cette mission s'appliquant également, aux termes de l'article L. 854-9 du code, aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

Comme dans ses précédents rapports, la commission rend compte de l'accomplissement de cette mission en publiant des informations aussi détaillées que le permet le secret de la défense nationale sur son activité de contrôle et en livrant ses constats au public sur l'utilisation que les services font des techniques de renseignement à l'égard des personnes se trouvant sur le territoire national.

Ces éléments, mis en perspective sur une période de cinq ans, portent sur le nombre de personnes surveillées, sur le nombre d'avis rendus par la commission sur les demandes d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement dont elle a été saisie ainsi que sur les finalités invoquées à l'appui de ces demandes.

En outre, la commission rend compte du nombre d'avis préalables qu'elle a rendus en 2022 sur les demandes relevant de la surveillance des communications électroniques internationales.

Les éléments statistiques figurant dans ce rapport sont le fruit d'un travail d'extraction et d'agrégation de données conduit par la CNCTR conjointement avec le groupement interministériel de contrôle (GIC), puis de fiabilisation des résultats.

1.1 Le nombre de personnes surveillées : une diminution sensible

Comme elle le fait depuis son premier rapport d'activité, la commission a calculé le nombre de personnes ayant fait l'objet en 2022 d'au moins une technique de renseignement, parmi celles prévues aux chapitres I à III du titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, à l'exception des accès aux données de connexion en temps différé consistant en des identifications d'abonnés et des recensements de numéros d'abonnement¹.

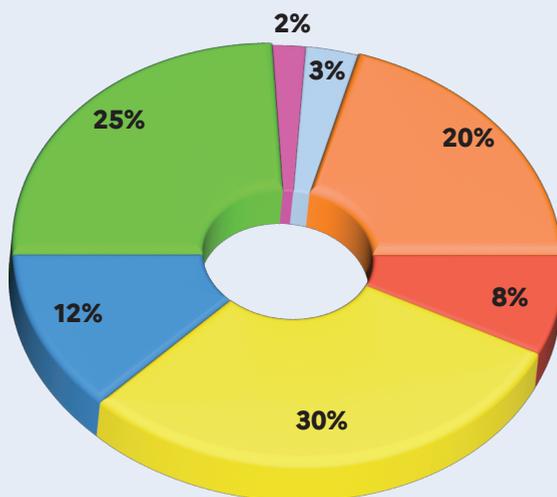
Les résultats de ce calcul comportent une marge d'erreur que la CNCTR évalue à moins de 10 % : les demandes tendant à la mise en œuvre de techniques de renseignement sont en effet présentées par technique et non par personne ; le traitement informatisé des demandes n'est pas entièrement harmonisé ; enfin, les personnes faisant l'objet de surveillance ne sont pas toujours nommément identifiées. Cependant, grâce aux développements informatiques constamment réalisés par le GIC et à l'amélioration progressive des outils de calcul conçus par la commission, la fiabilité de ces résultats a été renforcée.

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2021 / 2022
Nombre de personnes surveillées	22 038	22 210	21 952	22 958	20 958	- 8,7 %
au titre de la prévention du terrorisme	8 579	7 736	8 786	7 826	6 478	-17,2%
au titre de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées	5 416	5 693	5 021	5 932	5 471	- 7,8 %
au titre de la finalité prévue au 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure²	2 116	3 021	3 238	3 466	2 692	- 22,3 %

1. La CNCTR considère en effet que les identifications d'abonnés et les recensements de numéros d'abonnement, prévus au deuxième alinéa de l'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure, constituent moins une mesure de surveillance à proprement parler qu'un préalable à des mesures de surveillance. De telles mesures commencent, du point de vue de la commission, dès l'obtention de « factures détaillées » de la personne concernée en application du premier alinéa du même article L. 851-1.

2. C'est-à-dire 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.

La répartition des personnes surveillées selon les finalités motivant leur surveillance



- L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale
- 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
- Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France
- La prévention du terrorisme
- La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées
- La prévention de la prolifération des armes de destruction massive

Après avoir progressé de près de 5 % en 2021, le nombre de personnes surveillées s'élève cette année à 20 958 soit un recul sensible d'environ 9 %. Proche de celui calculé en 2016³, ce chiffre est le plus bas enregistré ces cinq dernières années.

Cette évolution n'est pas la conséquence d'une baisse de l'activité des services, le nombre de techniques soumises à l'examen de la CNCTR ayant quant à lui continué à progresser (voir le point suivant). Elle peut s'interpréter en revanche comme le résultat d'un effort de ciblage plus précis de la part des services, ce dont la commission se félicite. Ainsi, les services cherchent à concentrer leur surveillance sur un nombre plus limité de personnes tout en diversifiant les techniques permettant d'en assurer le suivi.

Bien qu'elle reste prédominante, la proportion des personnes surveillées au titre de la prévention du terrorisme recule de 4,6 points. La même tendance est observée en ce qui concerne la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique puisque la part des personnes surveillées sur ce fondement passe de 15,1 à 12,8 %.

La proportion de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées demeure quant à elle relativement stable (24,9 % contre 25,8 % en 2021) en dépit de la baisse du nombre de personnes ayant fait l'objet d'une surveillance à ce titre.

La part des personnes surveillées sur le fondement, d'une part, des intérêts majeurs de la politique étrangère, de l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et de la prévention de toute forme d'ingérence étrangère et, d'autre part, de la défense et de la promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France est en hausse (respectivement de 17,3 % en 2021 à 20,3 % en 2022 et de 6 % en 2021 à 8 % en 2022).

3. En 2016, le nombre de personnes ayant fait l'objet d'au moins une technique de renseignement s'élevait à 20 360.

1.2 Les techniques demandées : le nombre d'avis rendus par la CNCTR

En 2022, le volume total de demandes tendant à la mise en œuvre de techniques de renseignement sur le territoire national est supérieur de 2 % à celui enregistré en 2021.

1.2.1 Les avis rendus en matière de surveillance intérieure : une progression des techniques les plus intrusives

La CNCTR émet un avis sur chaque demande visant à mettre en œuvre une technique de renseignement sur le territoire national avant que le Premier ministre ne prenne sa décision.

La procédure d'urgence absolue prévue à l'article L. 821-5 du code de la sécurité intérieure qui dispensait le Premier ministre, dans des cas exceptionnels, de recueillir l'avis de la CNCTR avant d'autoriser la mise en œuvre de certaines techniques de renseignement a été abrogée par la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Cette procédure n'avait, au demeurant, été utilisée qu'une seule fois, au cours des premiers mois de fonctionnement de la CNCTR.

La commission doit se prononcer dans un délai de vingt-quatre heures lorsqu'une demande relève de la compétence d'un membre ayant la qualité de magistrat et statuant seul. Ce délai est porté à soixante-douze heures lorsque cette demande nécessite un examen en formation collégiale, plénière ou restreinte. En l'absence d'avis rendu dans ces délais, la CNCTR est réputée l'avoir implicitement émis et le Premier ministre peut, dès lors, statuer. Ce cas de figure ne s'est jamais présenté, la commission s'étant organisée pour rendre ses avis dans le respect des délais impartis par la loi sur l'intégralité des demandes soumises à son examen.

Pour respecter ces délais tout en assurant pleinement son contrôle *a priori*, la commission a mis en place, dès son installation en octobre 2015, un dispositif d'astreinte hebdomadaire que ses agents et ses membres assurent à tour de rôle. En outre, elle se réunit en formation collégiale au moins trois fois par semaine, ce qui a représenté plus de 130 séances au cours de l'année 2022.

Enfin, une procédure accélérée a été mise en place pour répondre aux besoins opérationnels nécessitant un traitement urgent des demandes. C'est le cas notamment des demandes relatives à une menace terroriste. Cette procédure dite « prioritaire » conduit à solliciter immédiatement, y compris en dehors des heures ouvrées, des personnels d'astreinte ou de permanence du groupement interministériel de contrôle (GIC), de la CNCTR, du Premier ministre et des opérateurs de communications électroniques. Les avis sont alors rendus dans un délai généralement inférieur à une heure. Cette procédure exceptionnelle est toutefois réservée aux situations nécessitant qu'une technique soit mise en œuvre dans les plus brefs délais. Si l'urgence n'est pas suffisamment caractérisée, la CNCTR peut requalifier la demande et la traiter dans le délai de droit commun.

En matière de surveillance intérieure, les avis préalables émis par la CNCTR se répartissent comme indiqué dans le tableau général ci-dessous. Ces chiffres incluent l'ensemble des demandes présentées par les services de renseignement au cours des années 2018 à 2022. Ils permettent de saisir les évolutions, sur 5 ans et d'une année sur l'autre, de la façon dont les services recourent à chaque catégorie de techniques.

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2021 / 2022	Évolution 2018 / 2022
Accès aux données de connexion en temps différé (<i>Identification d'abonnés ou recensement de numéros d'abonnement</i>) (article L.851-1 du code de la sécurité intérieure)	28 741	25 051	30 758	32 254	31 427	- 2,6 %	+ 9,3 %
Accès aux données de connexion en temps différé (<i>Autres demandes, dont celles de « factures détaillées »</i>) (article L. 851-1)	17 443	14 568	18 006	19 974	19 263	- 3,6 %	+ 10,4 %
Accès aux données de connexion en temps réel (article L. 851-2)	278	1 184	1 644	1 534	1 175	- 23,4 %	+ 322,7 %
Géolocalisations en temps réel (article L. 851-4)	5 191	7 601	8 394	9 920	10 901	+ 9,9 %	+ 110 %
Interceptions de sécurité via le GIC (I de l'article L. 852-1)	10 562	12 574	12 891	12 736	12 798	+ 0,5 %	+ 21,2 %
Interceptions des communications par IMSI catcher (II de l'article L. 852-1)	0	0	0	0	0	-	-
Interceptions de sécurité sur les réseaux exclusivement hertziens (article L. 852-2)	3	3	0	3	5	+ 66,7 %	+ 66,7 %
Interceptions de correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire (article L. 852-3)	-	-	-	-	0	-	-
Localisations des personnes ou des objets (« Balisages ») (article L. 851 5)	1 510	1 793	1 598	2 006	1 951	- 2,7 %	+ 29,2 %
Recueils de données de connexion par IMSI catcher (article L. 851-6)	272	288	311	583	641	+ 9,9 %	+ 135,7 %
Captations de paroles prononcées à titre privé (article L. 853-1)	566	655	629	812	914	+ 12,6 %	+ 61,5 %

Captations d'images dans un lieu privé (article L. 853-1)	2 437	2 627	935	1 326	2 400	+ 81 %	- 1,5 %
Recueils et captations de données informatiques (article L. 853-2)	3 082	3 591	2 418	3 758	4 260	+ 13,4 %	+ 38,2 %
Introductions dans des lieux privés (article L. 853-3)	3 206	3 599	2 021	2 682	3 767	+ 40,5 % ⁴	+ 17,5 %
Ensemble des techniques de renseignement	73 291	73 534	79 605	87 588	89 502	+ 2,2 %	+ 22,1 %

Ce tableau fait apparaître qu'après avoir augmenté d'environ 8 % en 2020 et 10 % en 2021, le nombre total de demandes tendant à la mise en œuvre de techniques de renseignement enregistré en 2022 une hausse plus modérée de 2 %. Cette augmentation concerne, dans des proportions plus ou moins marquées, la majeure partie des techniques de renseignement considérées.

Techniques de renseignement les plus utilisées mais les moins attentatoires à la vie privée, les demandes d'**accès aux données de connexion**⁵ en temps différé affichent cette année une baisse d'environ 3 %, rompant ainsi avec les hausses observées en 2020 et 2021⁶.

Il est rappelé qu'en application de la méthode de comptabilisation de la commission, une demande présentée sur le fondement de l'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure est susceptible de porter sur plusieurs accès à la fois. Ainsi, une demande de recensement de numéros d'abonnement téléphonique d'une personne peut entraîner le recueil de plusieurs numéros auprès de plusieurs opérateurs de communications électroniques et, partant, l'émission de plusieurs réquisitions.

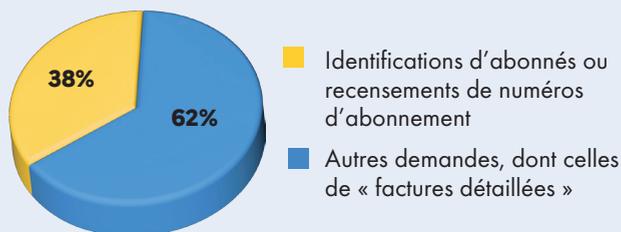
4. Évolution au moins en partie liée à la fin de la pandémie et des règles de confinement.

5. Technique prévue à l'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure.

6. En 2020 et 2021, cette hausse était respectivement de 23 % et 7 %.

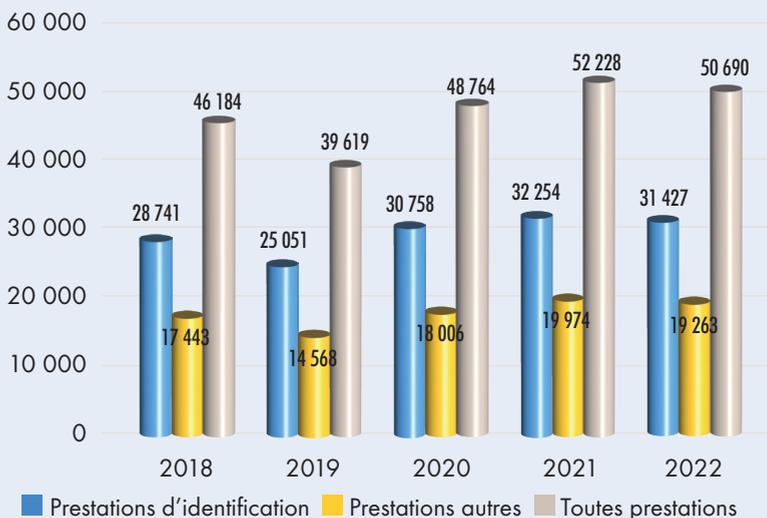
Comme le montre le graphique ci-dessous, la répartition entre prestations d'identification et autres prestations « plus intrusives », parmi lesquelles les factures détaillées ou « fadettes », s'inscrit dans une proportion approchant, respectivement, deux tiers/un tiers qui est stable depuis 2016.

La répartition des demandes d'accès aux données de connexion en temps différé en 2022



L'évolution sur les cinq dernières années fait apparaître une augmentation d'un peu moins de 10 % du nombre total de demandes d'accès aux données de connexion en temps différé par rapport à 2018. Les prestations d'identification (+ 9,3 %) et les « autres prestations » (+ 10,4 %) étant affectées dans des proportions comparables.

Évolution de la répartition des demandes d'accès aux données de connexion entre 2018 et 2022



Les demandes d'**accès aux données de connexion en temps réel**⁷, qui avaient connu de fortes hausses en 2019 et 2020, diminuent de 23 % cette année, après un premier recul de 7 % en 2021. Cette technique peu intrusive et soumise à contingentement constitue, avec les accès aux données de connexion en temps différé et les balisages, la seule technique affichant une baisse entre 2021 et 2022. À l'inverse, la variation sur cinq ans révèle une très forte augmentation de leur nombre (+ 897 demandes). Celle-ci s'explique notamment par l'appropriation tardive par les services de renseignement de ce dispositif de suivi en temps réel de personnes soupçonnées d'être en lien avec une menace terroriste, sa mise en œuvre nécessitant des capacités d'analyse technique poussée. Ainsi, son utilisation, très marginale jusqu'en 2018, ne s'est effectivement développée qu'au cours de l'année 2019 et a poursuivi sa progression l'année suivante. Si celle-ci s'est ensuite interrompue, les années 2021 et 2022 n'en constituent pas moins une étape importante pour la mise en œuvre de cette technique : depuis la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, son utilisation a en effet été étendue aux adresses complètes de ressources sur internet utilisées par une personne, en plus des seules données de connexion qui jusqu'alors pouvaient en faire l'objet. Cette extension qu'a autorisé le législateur est effective depuis le mois d'octobre 2021⁸.

Les demandes de **géolocalisation en temps réel**⁹ enregistrent, pour la cinquième année consécutive, une hausse atteignant 10 % en 2022. Leur progression est toutefois moins marquée que les années précédentes (+ 18 % en 2021 notamment).

Relativement peu intrusive, cette technique est celle qui, avec les demandes d'accès aux données de connexion en temps réel¹⁰ et les recueils de données par *IMSI catcher*¹¹, a le plus significativement augmenté au cours des cinq dernières années, dépassant en 2022 le seuil des 10 000 demandes. Elle permet une surveillance des déplacements de la cible, en faisant l'économie d'une surveillance physique (dans le cas d'une « filature » par exemple).

7. Technique prévue à l'article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure.

8. La CNCTR renvoie, pour plus de précisions, au point 1.1.1 de son sixième rapport d'activité pour l'année 2021 (p.21).

9. Technique prévue à l'article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure.

10. Technique prévue à l'article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure.

11. Technique prévue à l'article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure.

Les demandes d'**interceptions de sécurité** (les traditionnelles « écoutes ») réalisées *via* le GIC¹² s'inscrivent pour la quatrième année consécutive dans une relative stabilité, sans doute imputable au contingentement¹³ qu'impose le législateur pour limiter le nombre d'autorisations simultanément en vigueur. De fait, 12 736 demandes avaient été présentées en 2021, quand 12 798 l'ont été en 2022 (+ 0,5 %).

La volumétrie concernant les **autres techniques de renseignement** enregistre sur l'année écoulée une progression globale de 20 %.

Cette hausse importante, conjuguée à celle déjà constatée en 2021 (+ 32 %), doit cependant être appréciée à l'aune de la forte chute qu'avait connue cet agrégat en 2020. La crise sanitaire résultant de la pandémie de Covid-19 avait largement empêché d'utiliser les techniques nécessitant des déplacements physiques (par exemple l'intrusion au domicile). Ainsi, rapporté à l'année de référence que peut constituer l'année 2019 à cet égard, le taux d'augmentation se limite à 10 %.

Les **recueils de données informatiques**¹⁴ enregistrent en 2022 une progression de 13 %. Sur la période courant de 2018 à 2022, la volumétrie de cette technique croît de 38 % s'inscrivant ainsi dans la tendance observée pour la quasi-totalité des techniques de renseignement dites de « proximité ».

Le recours aux techniques de proximité, c'est-à-dire réalisées physiquement au contact de la cible, avait connu un net recul au cours de l'année 2020 et jusqu'au second semestre de l'année 2021 compte tenu des mesures de restriction des déplacements imposées pour lutter contre la pandémie de Covid-19. La levée totale de ces contraintes en 2022 a conduit les services de renseignement à y recourir davantage.

Ainsi, le nombre de demandes d'introduction dans un lieu privé augmente de 40 % en 2022 pour atteindre un niveau légèrement supérieur à celui enregistré en 2019 (+ 4,7 %). Il est rappelé que l'introduction dans

12. Technique prévue au I de l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure.

13. Cette technique est soumise au principe de contingentement en application duquel le nombre d'autorisations simultanément en vigueur ne peut excéder un maximum fixé par décision du Premier ministre après avis de la CNCTR. Le quota a été fixé à 3 800 par le Premier ministre.

14. Technique prévue au I de l'article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure.

un lieu privé ne constitue pas à proprement parler une technique de renseignement autonome mais l'accessoire de mise en œuvre d'autres techniques de renseignement ¹⁵. À titre d'exemple, lorsqu'un service de renseignement souhaite installer un micro à l'intérieur d'un véhicule, il doit impérativement assortir sa demande de captation de paroles d'une demande d'autorisation d'introduction dans un lieu privé.

Les techniques de **captations de paroles prononcées à titre privé ou confidentiel** et de **captations d'images dans un lieu privé**¹⁶ affichent cette année une forte progression de 55 % par rapport à 2021 mais ce taux se limite à 1 % lorsqu'il est rapporté au nombre d'avis rendus sur ces techniques en 2019 avant la crise sanitaire.

L'analyse détaillée de chacune de ces deux techniques révèle cependant une évolution contrastée. En effet, le nombre de demandes de captations d'images retrouve en 2022 une valeur comparable à celle enregistrée en 2018, mais toujours inférieure au niveau atteint en 2019, tandis que l'augmentation, plus modérée, des demandes de captation de paroles s'inscrit, elle, dans une tendance continue engagée les années précédentes.

L'augmentation du recours à la technique de captation de paroles résulte de plusieurs facteurs. D'une part, la centralisation de cette technique, pleinement opérationnelle depuis 2021¹⁷, a permis de faciliter l'exploitation des données par les services, contribuant ainsi à étendre son utilisation. D'autre part, cette évolution témoigne de l'adaptation des services aux nouveaux comportements de certaines de leurs cibles ainsi qu'à la généralisation de l'usage des moyens de communication chiffrés.

Les demandes de **recueils de données de connexion par IMSI catcher**¹⁸, dont la croissance était forte en 2021, connaissent en 2022 une nouvelle

15. Elle ne peut en effet être utilisée que pour mettre en place, utiliser ou retirer les dispositifs techniques mentionnés aux articles L. 851-5, L. 853-1 et L. 853-2 du code de la sécurité intérieure : s'agissant de ces deux derniers articles, le recours aux dispositifs de surveillance concernés ne peut être autorisé que dans le respect du principe de subsidiarité, c'est-à-dire lorsque les renseignements ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé.

16. Techniques prévues à l'article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure.

17. Voir à ce sujet les points 3.1.3.1. du 4^{ème} rapport d'activité 2019 de la CNCTR (p. 72), 3.2.2.2. du 5^{ème} rapport d'activité 2020 de la CNCTR (p. 75) et 3.2.2.1 du 6^{ème} rapport d'activité 2021 de la CNCTR (p. 100)

18. Il s'agit de dispositifs techniques permettant de capter des données de connexion d'équipements terminaux, notamment le numéro de leur carte SIM ou IMSI (*international mobile subscriber identity*). Cette technique est prévue à l'article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure.

hausse de l'ordre de 10 %. Cette technique, soumise à contingentement et dont la mise en œuvre requiert le déploiement d'opérations techniques complexes, a fait l'objet de 641 demandes en 2022 contre 583 en 2021.

Cette progression témoigne également de l'adaptation des moyens d'action des services aux contraintes opérationnelles auxquelles ils sont confrontés, en particulier la généralisation du chiffrage.

La portée de l'atteinte à la vie privée résultant de l'usage de cette technique, qui ne permet pas d'accéder au contenu des échanges, ne doit pas être surestimée. Les données recueillies au moyen d'un *IMSI catcher* sur le fondement de l'article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure sont en effet de même nature que celles susceptibles d'être obtenues en réponse aux demandes d'accès aux données de connexion en temps différé formulées sur le fondement de l'article L. 851-1¹⁹. En outre, les données de connexion interceptées par un *IMSI catcher* ne sont généralement pas directement exploitables par les services qui doivent ultérieurement solliciter des demandes d'accès aux données de connexion en temps différé complémentaires pour obtenir les informations recherchées, ces demandes étant soumises à l'avis préalable de la CNCTR. Concrètement, si la mise en œuvre de l'*IMSI catcher* pourra permettre de recueillir les numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, le service devra présenter des demandes d'accès aux données de connexion pour, selon les cas, connaître l'identité du ou des abonné(s) correspondant ou obtenir leurs factures détaillées (ou « fadettes »).

S'agissant de la technique dite de l'« **algorithme** »²⁰ permettant un traitement automatique des données de connexion²¹ en vue de détecter une menace terroriste, aucune nouvelle autorisation de mise en œuvre

19. Définies à l'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure, les données de connexion sont les « informations ou documents traités ou conservés par [les] 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 ». Cette définition a été précisée à l'article R. 851-5 du code de la sécurité intérieure.

20. Technique prévue à l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure.

21. Ainsi que, depuis l'intervention de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021, des « adresses complètes de ressources sur internet » ou URL. Voir la fiche thématique consacrée au cadre juridique applicable au renseignement, pages 95 à 117 du présent rapport.

n'a été accordée en 2022. A la fin de l'année 2022, quatre algorithmes avaient donc été autorisés depuis l'entrée en vigueur du cadre légal le 3 octobre 2015 et étaient en fonctionnement.

Les avis défavorables rendus par la CNCTR en 2022

En 2022, la CNCTR a rendu, hors demandes d'accès aux données de connexion en temps différé, 629 avis défavorables, soit **1,6 %** du nombre d'avis rendus. Après avoir diminué jusqu'en 2020, ce taux connaît pour la deuxième année consécutive une légère progression qui s'élève cette année à 0,5 point (0,2 point en 2021).

Cette augmentation a essentiellement concerné des demandes présentées au titre de la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique.

Ces demandes nécessitent un examen particulièrement délicat. La commission doit concilier la nécessaire prévention des violences avec, non seulement la protection de la vie privée, mais aussi la sauvegarde de la liberté d'expression et de manifestation. Il s'agit d'entraver les actions violentes, et non de surveiller une activité militante.

Les services, de leur côté, ont dû faire face à une diversification de la menace, dont la tentation de certains groupes pratiquant jusque là des formes de désobéissance civile de basculer dans des registres d'action plus radicale. Ils ont ainsi été confrontés à des situations mêlant étroitement, pour la défense de causes parfois largement partagées, des modes d'expression et de revendication nouveaux avec l'acceptation, plus ou moins explicite, de débordements dangereux. Des individus ou groupes extrémistes se sont mélangés, par conviction ou opportunisme, avec des militants en quête de nouveaux modes d'expression.

Le dialogue instauré avec les services – ainsi d'ailleurs que la radicalisation de certaines formes de militantisme - a progressivement permis d'affiner le ciblage des individus susceptibles d'être surveillés et, par suite, d'améliorer la qualité des demandes soumises à l'examen de la commission. Les enjeux soulevés par cette finalité et les exigences qui en découlent en matière de contrôle sont exposés dans une étude annexée au présent rapport.

Enfin, la progression du taux d'avis défavorables peut également être mise en relation avec un recours accru cette année aux techniques dites de proximité, parmi les plus attentatoires à la vie privée, sur lesquelles la commission exerce un contrôle particulièrement approfondi et vigilant fondé sur la prise en compte des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

La CNCTR a par ailleurs rendu 345 avis défavorables sur les demandes d'accès aux données de connexion en temps différé contre 237 en 2021, soit un ratio de 0,68 % des avis rendus sur cette technique. Ce chiffre est en hausse de 0,2 point par rapport à celui constaté en 2021.

Depuis l'entrée en vigueur du cadre légal, le 3 octobre 2015, les avis défavorables de la CNCTR ont systématiquement été suivis par le Premier ministre et la Première ministre.

1.2.2 L'augmentation du nombre de demandes de renseignements complémentaires adressées aux services : la recherche d'un meilleur contrôle devant l'augmentation du recours aux techniques les plus intrusives mais aussi le souci d'un dialogue efficace avec les services

Dans son rapport d'activité pour l'année 2019²², la CNCTR a décrit la procédure suivie lorsqu'elle reçoit une demande nécessitant une information plus complète de ses membres. Il peut s'agir d'une demande insuffisamment motivée ou particulièrement difficile à apprécier. Cette procédure lui permet de vérifier que les soupçons du service justifiant la demande sont suffisamment étayés. Elle vise souvent à obtenir, au-delà des motivations à caractère trop général, des précisions concrètes sur la réalité de la menace, le passé de la cible, la dangerosité de son entourage. Elle permet également de lever certaines ambiguïtés, notamment quant aux modalités exactes de la surveillance demandée et à l'impact concret de la technique sur la cible et ses proches (conjoint, famille, entourage militant par exemple).

Il revient, ensuite, au service concerné de communiquer à la commission les éléments demandés s'il en dispose, et, si cela s'avère nécessaire, de compléter sa demande. Selon les cas, le dialogue mené avec le service

22. Voir le point 2.2.1. de ce rapport (p. 62).

permettra à la commission de s'assurer que la personne ciblée est, de façon plausible, susceptible d'être impliquée dans un projet portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, que la technique de renseignement sollicitée est adaptée et proportionnée et que les conditions envisagées pour son utilisation sont conformes aux prescriptions légales, notamment si l'opération de surveillance nécessite de pénétrer dans un lieu privé. À défaut, la CNCTR sera conduite à émettre un avis défavorable.

Le recours à cette procédure, qui interrompt le délai dont dispose la commission pour rendre son avis, lui permet d'accroître la pertinence de son contrôle *a priori*. La commission est ainsi mieux à même de distinguer les demandes entachées d'une illégalité devant donner lieu un avis défavorable de celles qui sont maladroitement formulées ou insuffisamment précises.

Le nombre de demandes de renseignements complémentaires adressées aux services en 2022 est en hausse par rapport à 2021. De 2 108 demandes toutes techniques et tous services de renseignement confondus en 2021, celui-ci passe à 2 708 en 2022, soit une progression de près de 30%.

Cette progression concerne principalement les demandes relatives aux techniques de renseignement les plus intrusives (45,5%).

	2021	2022	Évolution 2021 / 2022
Données techniques de connexion			
Avis rendus	52 228	50 690	- 2,9%
Demandes de renseignements complémentaires	1 242	1 448	+ 16,6%
Avis défavorables	237	345	+ 45,6%
Autres techniques de renseignement			
Avis rendus	35 360	38 812	9,8%
Demandes de renseignements complémentaires	866	1 260	+ 45,5%
Avis défavorables	398	629	+ 58%
Toutes techniques de renseignements confondus			
Avis rendus	87 588	89 502	2,2%
Demandes de renseignements complémentaires	2 108	2 708	+ 28,5%
Avis défavorables	635	974	+ 53,4%

1.2.3 Les avis rendus pour la surveillance des communications électroniques internationales : une légère diminution du volume global des demandes

La surveillance des communications électroniques internationales est régie par les dispositions des articles L. 854-1 à L. 854-9 du code de la sécurité intérieure. Ces dernières prévoient que les services spécialisés de renseignement peuvent être autorisés à exploiter les communications émises ou reçues à l'étranger, interceptées sur les réseaux de communications électroniques désignés par le Premier ministre.

Ces autorisations « d'exploitation » sont délivrées par le Premier ministre, après avis de la CNCTR. Plusieurs catégories d'autorisation sont prévues, selon l'objet et le périmètre de la surveillance envisagée. Il peut s'agir de surveiller les communications émises ou reçues au sein d'une zone géographique, par une organisation, par un groupe de personnes ou par une seule personne.

Quelle que soit leur nature, ces autorisations d'exploitation ne peuvent être fondées que sur les finalités énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure applicables à la surveillance intérieure.

Sauf exceptions expressément prévues par la loi, la surveillance individuelle des communications de personnes utilisant des numéros ou des identifiants « nationaux » (c'est-à-dire de communications « françaises ») est interdite. Si de telles communications venaient à être interceptées, elles devraient être immédiatement détruites.

Par dérogation à cette interdiction de principe a été créée, en 2018²³, une nouvelle catégorie d'autorisation d'exploitation permettant aux services spécialisés de renseignement d'exploiter les communications de personnes utilisant des numéros « nationaux », alors même que ces personnes communiquent depuis la France, sur décision du Premier ministre prise après avis de la CNCTR (on parle ici d'autorisation d'exploitation visant le « territoire national »). Une telle surveillance, qui,

23. Par la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

dans son principe, est comparable à une interception de sécurité sur le territoire national, ne peut être mise en œuvre que pour un nombre limité de finalités²⁴ et est soumise, comme cette dernière, à un contingentement qui limite le nombre d'autorisations simultanément en vigueur.

En 2022, la commission a rendu 3 715 avis sur des demandes tendant à l'exploitation de communications internationales interceptées, contre 4 374 en 2021, soit un recul de 15 %.

L'évolution du nombre des avis rendus par la CNCTR sur les demandes de surveillance des communications électroniques internationales sur la période 2018-2022 est retracée dans le tableau ci-dessous.

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2021 / 2022	Évolution 2018 / 2022
Nombre d'avis rendus en matière de surveillance des communications électroniques internationales	971	2 133	4 316	4 374	3 715	- 15,1 %	+ 282,6 %

Alors que le nombre des autorisations « classiques » était relativement constant depuis 2018, le nombre d'autorisations « dérogatoires » (pour le suivi de personnes utilisant un identifiant national) avait connu une forte croissance à partir du dernier trimestre 2019, poursuivie en 2020. Depuis 2021, il semble que leur utilisation se soit stabilisée.

24. Cette autorisation ne peut être mise en œuvre que pour la défense ou la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés aux 1°, 2°, 4°, 6° et 7° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

1.3 Les finalités invoquées à l'appui des demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement : la mobilisation contre les risques d'ingérences étrangères

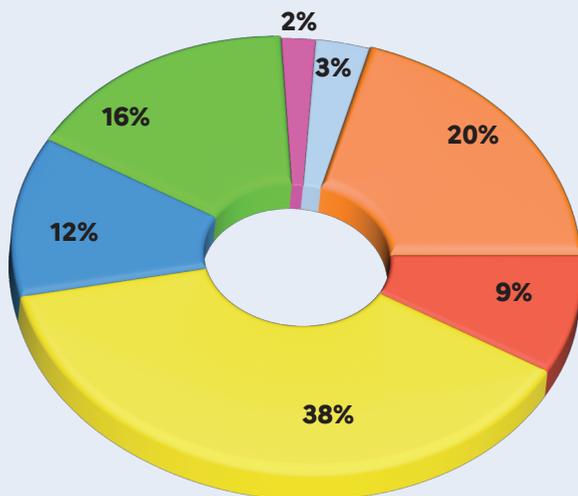
Les techniques de renseignement ne peuvent être mises en œuvre que pour la défense ou la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation limitativement énumérés à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

Dans le prolongement de la présentation retenue dans ses précédents rapports d'activité, la CNCTR mentionne, pour l'ensemble des demandes tendant à la mise en œuvre d'une technique de renseignement, la proportion de chacune des sept finalités mentionnées à l'article L. 811-3.

En outre, le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP), service du « second cercle » relevant du ministère de la justice, peut recourir, en application de l'article L. 855-1 du code de la sécurité intérieure, à une liste limitative de techniques pour une finalité qui lui est propre, à savoir la prévention des évasions et le maintien de la sécurité au sein des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues. En 2022, cette finalité a été invoquée dans 0,1 % des demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement, cette proportion étant identique à celle constatée en 2021. Parce qu'elle ne concerne qu'un seul service de renseignement et qu'elle demeure toujours marginale en volume de demandes, la finalité propre au SNRP ne figure pas dans le diagramme ci-dessous.

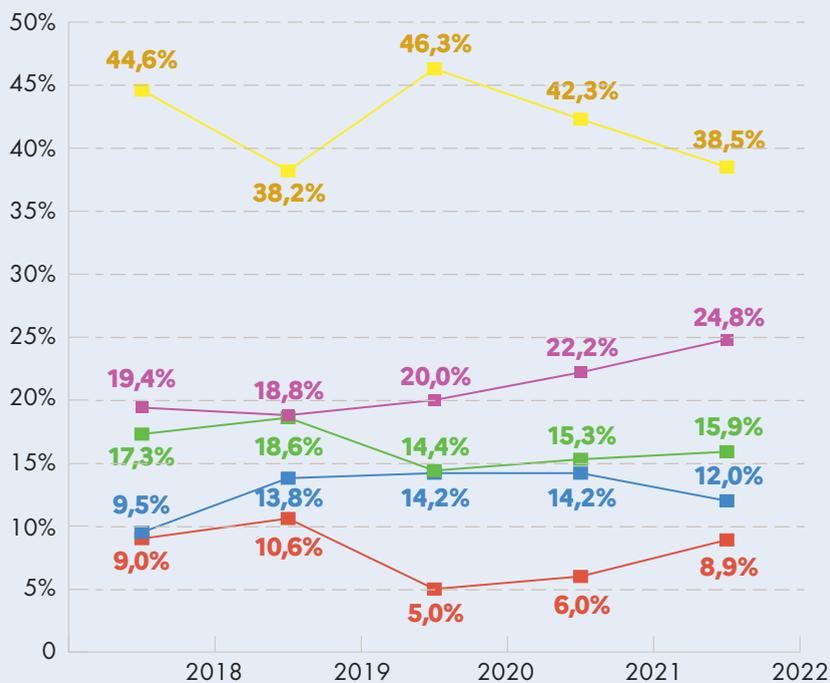
Les graphiques qui suivent présentent pour le premier, la part prise par chacune des finalités prévues à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure sur le nombre total des demandes et, pour le second, l'évolution de leur proportion sur les cinq dernières années.

Les finalités fondant toutes les demandes de techniques de renseignement en 2022



- L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale
- 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
- Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France
- La prévention du terrorisme
- La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées
- La prévention de la prolifération des armes de destruction massive

L'évolution des finalités motivant les surveillances entre 2018 et 2022



- La prévention du terrorisme
- Les intérêts géostratégiques de la France (indépendance et défense nationales, intérêts majeurs de la politique étrangère et prévention de toute forme d'ingérence étrangère, lutte contre la prolifération des armes de destruction massive)
- Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France
- La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées

La **prévention du terrorisme**, dont le premier rapport d'activité de la CNCTR avait montré qu'elle était devenue, dès janvier 2015, le fondement légal le plus fréquemment invoqué à l'appui des demandes d'interception de sécurité, est demeurée, les années suivantes, très nettement prédominante.

Si, en 2021, la part de cette finalité atteignait 42 %, elle régresse, pour la deuxième année consécutive et selon la même proportion, de 4 points en 2022 pour atteindre 38 %. Ce déclin tient à la fois à une baisse en valeur absolue du nombre de demandes fondées sur cette finalité et à une part plus importante prise par d'autres finalités légales dans le nombre global de demandes. Cette évolution ne doit donc pas être regardée comme la conséquence d'une diminution de l'attention portée par les services de renseignement à la menace terroriste sur le territoire national, dont le niveau reste élevé. Elle témoigne en revanche des mutations de cette menace, désormais largement portée par des acteurs isolés, peu expérimentés et sans lien opérationnel avec les organisations terroristes, ce qui rend leur détection d'autant plus difficile.

La diminution de la part relative de cette surveillance est à mettre en relation avec l'intensification d'autres menaces, dont les risques d'ingérence étrangère. Ainsi, arrive en deuxième position, avec un ratio de 25 %, le groupe de finalités relevant des **intérêts géostratégiques de la France**²⁵. Le recours à ces finalités connaît, depuis 2020, une augmentation sensible, affectant aussi bien le volume des demandes fondées sur l'un au moins de ces motifs que la part prise par cet agrégat de finalités au sein du volume total des demandes. Par comparaison, il représentait, en 2020 et 2021, respectivement 18 et 22 %.

L'analyse détaillée de ce groupe de finalités révèle que cette augmentation tient essentiellement à celle des demandes fondées sur la défense et la promotion des 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, dont la part passe de 17 à 20 % entre

25. Cet agrégat regroupe les finalités prévues au 1°, 2° et 7° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure à savoir l'indépendance et la défense nationales, les intérêts majeurs de la politique étrangère et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ainsi que la prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

2021 et 2022. L'émergence, en février 2022, du conflit russo-ukrainien est pour partie à l'origine de cette évolution, ainsi, plus largement, que les activités d'espionnage soutenues sur le territoire national, reflet d'une évolution du contexte international.

Vient, en troisième position, la **prévention de la criminalité et de la délinquance organisées** qui représente cette année 16 % des demandes présentées par les services, en légère progression de 0,5 point. Cette finalité avait connu un net recul en 2020 en raison des mesures de restriction voire d'interdiction de déplacements adoptées pour lutter contre la pandémie de Covid 19. La levée progressive de ces mesures s'est accompagnée de la reprise de l'activité des services en la matière. La part de cette finalité n'a cependant pas tout à fait retrouvé le niveau qu'elle atteignait avant la crise sanitaire (par comparaison ce taux était de 19 % en 2019 et 17% en 2018).

En quatrième position, après avoir substantiellement augmenté entre 2018 et 2020²⁶ puis s'être stabilisée à hauteur de 14,2 % en 2021, la part de la **prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique** recule de 2 points pour atteindre un ratio de 12 % en 2022.

La CNCTR se montre très vigilante sur les demandes fondées sur ce motif légal, considérant que la prévention des violences collectives ne saurait être interprétée comme permettant la pénétration d'un milieu syndical ou politique ou la limitation du droit constitutionnel de manifester ses opinions, fussent-elles extrêmes, tant que le risque d'une atteinte grave à la paix publique n'est pas avéré. Une part significative des avis défavorables a d'ailleurs été rendue au titre de ce fondement légal en 2022²⁷.

Les enjeux et les difficultés soulevés par les demandes présentées au titre de la finalité prévue au 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure font l'objet d'une étude jointe au présent rapport.

26. Cette finalité représentait 5,8 % des demandes en 2018, 8,4 % en 2019 et 14,6 % en 2020.

27. Voir l'encadré consacré aux avis défavorables rendus par la CNCTR en 2022, page 23 du présent rapport.

En cinquième et dernière position, la **défense et la promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France** représentent cette année 9 % des demandes examinées par la CNCTR, en progression de 3 points par rapport à 2021.

La réduction drastique des échanges économiques pendant la pandémie de Covid 19 avait directement conduit à une chute du recours à cette finalité, le nombre de demandes présentées sur son fondement passant de 11 % en 2019 à 5% en 2020. La reprise de l'activité économique permise par l'amélioration de la situation sanitaire à compter du second semestre de l'année 2021 s'est accompagnée d'une recrudescence vive et parfois agressive de la concurrence entre États et d'un risque élevé de captation d'informations stratégiques en matière économique, scientifique et technique. L'activité des services de renseignement en la matière en est directement affectée.

Le recours à cette finalité, en croissance de 1 % en 2021, a continué à progresser en 2022 de sorte que le volume des demandes sollicitées sur son fondement a retrouvé un niveau équivalent à celui enregistré en 2019.

2. Le contrôle de la mise en œuvre des techniques : un enjeu majeur pour l'efficacité de l'action de la commission

L'une des missions essentielles confiées par la loi à la CNCTR consiste à contrôler l'exécution des techniques de renseignement dont la mise en œuvre est autorisée par le Premier ministre.

En effet, le législateur a fait le choix, en 2015, de confier à une même institution la compétence pour, à la fois, participer à la procédure d'autorisation régissant l'utilisation de ces techniques et contrôler l'usage qui en est fait par les services de renseignement. Spécificité du système français, l'exercice simultané de ces deux contrôles, *a priori* et *a posteriori*, de l'action des services de renseignement par une seule autorité administrative indépendante est un gage d'efficacité pour l'exercice de sa mission de protection des libertés.

Le traitement des demandes d'autorisation, en dépit de l'augmentation de leur volume, s'effectue dans des conditions satisfaisantes. Apparaît, en revanche, un décalage qui risque d'aller croissant entre, d'une part, la complexité et la diversité des dispositifs de surveillance utilisés par les services et, d'autre part, les modalités, parfois obsolètes, de leur contrôle par la CNCTR.

La commission recourt à deux méthodes pour exercer son activité de contrôle *a posteriori*.

La première consiste en la réalisation de contrôles « sur pièces et sur place » dans les locaux des services de renseignement. Ces contrôles peuvent porter sur l'intégralité des techniques de renseignement entrant dans le champ de compétence de la commission. Sont concernées aussi bien les données recueillies au moyen de techniques relevant de la surveillance intérieure que celles interceptées au titre de la surveillance des communications électroniques internationales.

Diligentés par une équipe conduite par un membre de la commission et composée de chargés de mission présentant des profils juridiques et techniques, ces contrôles sont menés à une fréquence élevée de deux à trois par semaine, tous services confondus.

Cette modalité de contrôle constitue la méthode privilégiée par la CNCTR. Elle se heurte néanmoins à la progression continue du nombre de techniques mises en œuvre ainsi qu'à leur degré de complexité croissant.

La seconde méthode consiste à opérer des vérifications depuis les locaux de la commission à l'aide des outils informatiques mis à sa disposition par le GIC. D'usage quotidien, ces applications offrent, pour les techniques centralisées, un accès direct aux données « brutes » collectées, ainsi qu'aux transcriptions et extractions²⁸ réalisées à partir de ces données. La mise en place, à partir de mois d'octobre 2022, d'un pôle de chargés de mission dédié aux activités de contrôle *a posteriori*²⁹, vise à recourir davantage à ce type de vérifications. Cet effort sera poursuivi au cours de l'année 2023.

Cette modalité de contrôle n'est cependant applicable ni à l'ensemble des techniques ni à l'ensemble des services. Ainsi se constitue un écart grandissant entre, d'un côté, le volume des données interceptées par les services et, de l'autre, la capacité de contrôle effectif de la commission. C'est pourquoi l'exercice de sa mission de contrôle ne pourra faire l'économie d'un renforcement de ses possibilités d'accès à distance aux données collectées par les services pour en vérifier l'utilisation.

2.1 Le bilan des contrôles réalisés en 2022

Cette année encore, la CNCTR dresse un bilan globalement positif des contrôles sur place qu'elle a menés tout en soulignant, comme l'année précédente, que l'efficacité de cette modalité de contrôle est fragilisée par l'augmentation des techniques mises en œuvre et du volume de données

28. L'exploitation des données recueillies peut prendre la forme d'extractions, lorsqu'une partie de ces données, par exemple une image ou une parole, est prélevée, ou de transcriptions, lorsque des données brutes font l'objet d'une transformation destinée à en faciliter l'analyse.

29. Voir les développements consacrés à ce sujet au point 3.2 du présent rapport d'activité.

recueillies, alors que les moyens matériels et humains de la CNCTR n'ont que très peu augmenté depuis 2015.

2.1.1 Le nombre de contrôles réalisés en 2022 : des marges de progression limitées en l'état

121 contrôles sur pièces et sur place ont été réalisés en 2022, tous services confondus. Si l'amélioration de la situation sanitaire a facilité la planification et le déroulement de ces contrôles, leur nombre a peu augmenté par rapport à l'année 2021³⁰. Ce constat témoigne des limites inhérentes à cette modalité de contrôle fortement consommatrice de temps et de moyens humains.

Sur l'ensemble de ces contrôles, 30 ont été consacrés à la surveillance des communications électroniques internationales, contre un peu plus d'une vingtaine en 2021.

Par ailleurs, la CNCTR a réalisé près d'une quinzaine de déplacements au sein des implantations territoriales des services sur tout le territoire national, y compris en Outre-mer. Après deux années marquées par des restrictions de déplacements, ces contrôles ont en effet pu être repris à la fréquence antérieure à la crise sanitaire d'environ un déplacement par mois.

La CNCTR poursuivra, en 2023, le renforcement de ses déplacements territoriaux, au plus près des services. Ils répondent à une double préoccupation : assurer un meilleur contrôle, au contact direct de leurs agents, et obtenir une meilleure compréhension des problématiques ainsi que des difficultés locales.

Les rencontres avec les responsables locaux des services de renseignement déconcentrés³¹ sont en effet l'occasion d'échanges approfondis sur la réalité des enjeux du renseignement dans leurs zones respectives d'implantation ainsi que sur les difficultés qu'ils rencontrent pour l'application du cadre légal.

30. 117 contrôles avaient été menés en 2021.

31. Il peut s'agir des services déconcentrés de la sécurité intérieure, du renseignement territorial, de la police judiciaire, de la gendarmerie nationale, des enquêtes douanières ou du renseignement pénitentiaire.

Ces entretiens, menés avec chaque service déconcentré, débutent généralement par un exposé de l'état général des menaces affectant le territoire concerné et leurs éventuelles particularités. Les échanges se poursuivent autour du bilan des techniques mises en œuvre et des résultats obtenus. Ils permettent de revenir sur certains avis rendus par la commission, en particulier les avis défavorables ou les demandes de renseignements complémentaires, et d'expliquer les éléments de doctrine appliqués par la CNCTR. Enfin, les services peuvent profiter de ces rencontres pour porter à la connaissance de la commission, des difficultés d'ordre technique ou juridique et évoquer leurs perspectives de travail ou d'évolution.

2.1.2 Les irrégularités relevées en 2022 : des erreurs récurrentes et, pour certaines, préoccupantes

Lors de ses contrôles *a posteriori* en 2022, la CNCTR a relevé, comme les années précédentes, un certain nombre d'irrégularités, tant en matière de surveillance intérieure que de surveillance internationale. Ces irrégularités sont de même nature que celles constatées en 2021. Elles sont pour certaines imputables à des erreurs humaines, pour d'autres à des insuffisances ou des défaillances de nature technique.

a. Les irrégularités relevées en matière de surveillance intérieure

Une part, minoritaire, des irrégularités constatées a été commise dans la phase opérationnelle de mise en œuvre des techniques de renseignement.

Ainsi, la CNCTR a, cette année encore, constaté un **dépassement de la durée d'autorisation d'une technique de renseignement**. En l'espèce, le service avait matériellement interrompu la technique postérieurement à la date d'échéance de l'autorisation. Cette irrégularité était due à une défaillance dans le paramétrage de l'interruption du dispositif de recueil à distance des données, non à une volonté délibérée de prolonger illégalement l'utilisation de la technique.

Par ailleurs, à **deux reprises, les services se sont introduits dans un véhicule sans disposer d'une autorisation en cours de validité.**

Il s'agissait toutefois d'opérations techniques concernant des dispositifs déjà en place : dans un cas, la maintenance d'un dispositif de balisage, dans l'autre, le retrait d'un dispositif de captation de paroles. Les services concernés ont spontanément signalé cette carence à la CNCTR.

Dans le premier cas, le service a expliqué que l'opération de maintenance avait été déclenchée en urgence car le dispositif en place signalait un risque de panne imminente. Les techniciens dépêchés sur le terrain ne s'étaient pas assurés que l'autorisation de s'introduire dans un lieu privé était encore valable.

Le retrait du dispositif de captation de paroles est également intervenu dans un contexte d'urgence. Le service venait d'apprendre que le véhicule sonorisé allait très prochainement changer d'utilisateur et il bénéficiait d'une opportunité opérationnelle pour procéder en toute sécurité à la récupération du matériel.

La commission a rappelé aux deux services concernés que la procédure autorisant l'introduction dans un lieu privé est une protection essentielle à la fois pour la personne dont l'intimité est violée et pour les agents qui peuvent, en l'absence d'autorisation, s'exposer à des poursuites.

Elle a également rappelé l'existence d'une procédure « prioritaire » permettant, dans des circonstances exceptionnelles caractérisées par l'urgence, de bénéficier d'un traitement accéléré de la demande, pouvant être inférieur à une heure ³².

S'agissant de la **traçabilité de la mise en œuvre des techniques**, destinée à rendre compte de l'exécution d'une autorisation de surveillance délivrée par le Premier ministre³³, la situation s'est nettement améliorée ces trois dernières années mais des progrès doivent encore être accomplis. D'une part, des retards dans la production des fiches de traçabilité sont encore fréquemment constatés en dépit des rappels effectués tant par

32. La CNCTR rappelle qu'elle assure une astreinte 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 lui permettant de rendre un avis sur les demandes de techniques de renseignements présentées selon la procédure prioritaire dans un délai compatible avec l'urgence opérationnelle les motivant.

33. Aux termes de l'article L. 822-1 du code de la sécurité intérieure, un relevé de mise en œuvre de chaque technique de renseignement, mentionnant les dates de début et de fin de mise en œuvre ainsi que la nature des renseignements collectés, doit être établi. Ce relevé, plus couramment désigné « fiche de traçabilité », est tenu à la disposition de la CNCTR qui peut y accéder de manière permanente, complète et directe quel que soit son degré d'achèvement.

le GIC que par la commission. D'autre part, les indications qui y sont consignées ne sont pas toujours suffisamment précises ou complètes pour pouvoir être utilement exploitées.

Ces fiches de traçabilité sont pourtant indispensables à l'exercice des missions de la CNCTR.

En matière de contrôle *a priori*, elles permettent à la commission, lors de l'instruction des demandes de renouvellement de techniques, de corroborer voire de compléter les informations fournies par les services dans la motivation de leurs demandes. Cette comparaison peut d'ailleurs conduire à révéler des incohérences ou des divergences sur lesquelles les services sont alors invités à s'expliquer.

En matière de contrôle *a posteriori*, les fiches de traçabilité sont indispensables pour la planification des contrôles de la CNCTR, tout particulièrement dans le cas des techniques dont la mise en œuvre n'est pas centralisée, c'est-à-dire lorsque la commission ne dispose d'aucun moyen d'accéder à distance, depuis ses locaux, aux renseignements effectivement collectés ainsi qu'aux outils utilisés pour leur exploitation. Elles contribuent en effet à cibler et hiérarchiser les dossiers qu'il y a lieu de contrôler en priorité en fonction, notamment, de l'échéance des délais légaux de conservation des données. Elles doivent donc comporter des informations précises et exactes quant à la date de mise en œuvre de la technique autorisée, aux lieux et modalités de stockage des données ou encore aux références des matériels utilisés. Toute négligence en la matière expose les services concernés à des contrôles sur place parfois fastidieux, qui peuvent se révéler, une fois ces vérifications effectuées, sans objet, et par conséquent source de déperdition d'efforts pour leurs agents comme pour ceux de la CNCTR.

La majeure partie des irrégularités se concentre dans la phase d'exploitation des données recueillies.

Comme les années précédentes, **des dépassements de la durée légale de conservation des données brutes collectées** ont été constatés.

La CNCTR rappelle à cet égard, d'une part, que le code de la sécurité intérieure impose la destruction des renseignements collectés avant

l'expiration d'un certain délai, dont la durée varie en fonction de la nature des données et de l'atteinte portée à la vie privée³⁴, et, d'autre part, qu'elle dispose d'un accès permanent et direct aux relevés de destruction établis par les agents habilités à y procéder³⁵.

L'ensemble des données indûment conservées en 2022 étaient issues de techniques de recueil de données informatiques.

19 des 23 cas identifiés en 2022 ont concerné le même service. La CNCTR a constaté que le script d'effacement automatique des données mis en place par le service avait connu une défaillance. Cette dernière a été rapidement corrigée et les renseignements illégalement conservés ont été détruits. La commission s'est, en outre, assurée qu'ils n'avaient donné lieu à aucune exploitation.

Dans les autres cas, le script d'effacement avait correctement fonctionné mais le point de départ du délai de conservation des données pris en compte était erroné. Les mêmes mesures correctives que celles précédemment décrites ont été appliquées.

La CNCTR souligne que la technique de recueil de données informatiques, qui est parmi les plus attentatoires à la vie privée, ne bénéficie pas encore du dispositif de centralisation organisé par le GIC³⁶. Dans ces conditions, le respect des règles de conservation et d'exploitation des données collectées repose exclusivement sur la fiabilité et la rigueur des procédures internes mises en place par les services. Comme l'illustrent les exemples précédents, les risques de défaillances sont bien réels. En outre, les moyens matériels et humains limités dont la commission dispose l'obligent à procéder à des contrôles par échantillonnage sans rapport avec le volume des données effectivement recueillies.

La CNCTR appelle donc vivement de ses vœux la généralisation du dispositif de centralisation au GIC et l'accélération des projets de développement de réseaux informatiques sécurisés capables d'acheminer des données

34. Voir les dispositions de l'article L. 822-2 du code de la sécurité intérieure.

35. Voir les dispositions du 2° de l'article L. 833-2 du code de la sécurité intérieure.

36. Les techniques de recueil de données de connexion par *IMS I catcher* et de recueil de données informatiques ne sont pas couvertes par le dispositif de centralisation du GIC. En outre, la DGSI et la DGSE disposent de leur propre dispositif de centralisation des renseignements recueillis.

volumineuses à laquelle cette centralisation est pour partie subordonnée. S'agissant des services disposant de leur propre système de centralisation, la CNCTR considère que l'accès à distance, c'est-à-dire depuis ses locaux, aux outils d'exploitation et de traçabilité des techniques qu'ils utilisent apparaît comme la contrepartie nécessaire et appropriée à l'absence de centralisation au GIC.

En attendant ces développements, la CNCTR appelle l'ensemble des services à la plus grande vigilance quant à l'utilisation de cette technique.

Les irrégularités les plus fréquemment constatées ont trait, comme les années précédentes, à la **retranscription d'éléments ne présentant aucun lien avec la ou les finalités ayant justifié la collecte de renseignements, ni même, dans certains cas, avec la personne concernée.**

L'enjeu de protection de la vie privée est particulièrement important puisque, contrairement aux données dites « brutes » soumises à des délais de conservation relativement courts³⁷, les transcriptions ou les extractions, supposées constituer les données « pertinentes », peuvent être conservées aussi longtemps qu'elles demeurent indispensables à la poursuite de l'une des finalités légales³⁸. Si le caractère indispensable de la conservation de ces données est parfois difficile à apprécier dès lors qu'il n'appartient pas à la CNCTR d'évaluer la pertinence de la stratégie d'enquête décidée par les services, ces derniers doivent, en revanche, justifier du lien entre les informations conservées et l'un au moins des intérêts fondamentaux de la Nation énumérés à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

Grâce aux applications informatiques sécurisées mises à sa disposition par le GIC, la CNCTR est en mesure d'accéder, à tout moment, directement depuis ses locaux, à l'ensemble des transcriptions et des extractions réalisées à partir des interceptions de sécurité ainsi qu'à celles issues des techniques de captation de paroles et d'images qui sont centralisées.

37. Voir les dispositions de l'article L. 822-2 du code de la sécurité intérieure.

38. Voir les dispositions du III de l'article L. 822-3 du code de la sécurité intérieure.

Chaque projet de transcription ou d'extraction est soumis à la validation du GIC avant d'être mis à la disposition des agents du service concerné. Le GIC s'assure que les informations qui y sont consignées se rapportent bien à la cible désignée dans l'autorisation de technique de renseignement et que la traçabilité de cette exploitation est correctement remplie. Il vérifie, en outre, que le contenu même de la « production » ne contient pas d'élément manifestement sans rapport avec l'objet de la surveillance. Lorsque le GIC détecte une difficulté, un échange a lieu avec le service. Cet échange peut conduire à la validation et à la diffusion de la « production » ou, au contraire, à la suppression des passages ou contenus litigieux.

La CNCTR exerce un contrôle complémentaire à celui exercé par le GIC sur ces productions, plus ciblé mais plus approfondi. Ce contrôle est réalisé aussi bien pour l'instruction des demandes de renouvellement d'une technique que pour la préparation des contrôles sur pièces et sur place. Les vérifications peuvent être menées de manière spontanée, à l'initiative d'un chargé de mission, ou de manière programmée, certains avis conditionnant en effet le renouvellement d'une autorisation au suivi des résultats de l'exploitation de la technique.

Dans ce cadre, une attention particulière est portée aux transcriptions et extractions issues des techniques de renseignement autorisées à l'égard des personnes exerçant une profession ou un mandat dits « protégés »³⁹. Une irrégularité, parmi celles constatées cette année, a été commise lors de la surveillance de l'une de ces personnes. Les éléments retranscrits la concernant étaient en effet directement liés à sa profession et sans utilité pour la poursuite de la finalité fondant l'autorisation de la technique.

La CNCTR souligne que son accès à distance est le gage de l'efficacité de son action. Il lui permet d'atteindre un niveau de contrôle qu'elle estime satisfaisant.

Enfin, des difficultés ont à nouveau été constatées en matière **de traçabilité de l'exploitation des données recueillies**⁴⁰.

39. C'est-à-dire les parlementaires, les avocats, les journalistes et les magistrats. Voir les développements consacrés au contrôle renforcé dont bénéficient ces personnes au point 2.2 du présent rapport.

40. Aux termes de l'article L. 822-4 du code de la sécurité intérieure les transcriptions et extractions font l'objet de relevés tenus à la disposition de la CNCTR. La loi garantissant par ailleurs à la commission un accès permanent, complet et direct aux relevés, registres, renseignements collectés, transcriptions et extractions.

À plusieurs reprises en 2022, la CNCTR s'est aperçue que des extractions ou des transcriptions n'avaient donné lieu à aucune traçabilité ou n'avaient pas été centralisées par le service concerné, de sorte qu'elles n'étaient pas accessibles à la commission.

Ces irrégularités révèlent que, bien que des systèmes d'information dédiés à l'exploitation des techniques de renseignement aient été développés par les services, nombreux sont les agents qui persistent à travailler sur des fichiers propres non centralisés, à partir de leur poste individuel de travail, sans aucune traçabilité. Cette exploitation éparse échappe dès lors au contrôle de la CNCTR. Ce constat, préoccupant, a conduit la commission à engager un dialogue avec les entités chargées du contrôle interne au sein des services afin d'organiser une complémentarité dans l'exercice de leurs contrôles respectifs.

La CNCTR souligne que de telles difficultés ne se posent pas pour les techniques centralisées par le GIC dès lors que l'accès même aux données ainsi que leur exploitation sont techniquement, voire matériellement, contraints et ne peuvent avoir lieu que sur des applications ou des réseaux administrés par le GIC.

b. Les irrégularités constatées en matière de surveillance des communications électroniques internationales

Comme en matière de surveillance intérieure, la CNCTR réalise des contrôles réguliers des données issues de la surveillance des communications électroniques internationales, en application de l'article L. 854-9 du code de la sécurité intérieure, qu'il s'agisse des conditions de leur recueil, de leur conservation ou de leur exploitation.

Ne disposant actuellement d'aucun accès depuis ses locaux aux données non plus qu'aux traces de recherches effectués par les agents des services, la CNCTR effectue exclusivement les contrôles au sein des locaux des services de renseignement.

Elle a relevé, au cours de l'année 2022, des irrégularités de même nature que celles déjà constatées en 2021⁴¹.

41. Voir le point 3.2.1.2 du 6^{ème} rapport d'activité de la CNCTR pour l'année 2021 (p. 97 à 100).

Les irrégularités qui sont tout à la fois les plus fréquentes et les plus bénignes consistent en **la consultation ou l'exploitation de données que l'agent ne rattache pas à l'autorisation pertinente**.

L'exploitation des données issues de la surveillance des communications électroniques internationales est réalisée par des agents spécialisés, à partir d'applications informatiques spécifiques dont les droits et les conditions matérielles d'accès sont strictement limités et contrôlés. Cette exploitation suppose, pour les agents concernés, d'interroger les bases au sein desquelles les données sont conservées en formulant une « requête » fondée sur l'autorisation d'exploitation dont ils sont bénéficiaires. La CNCTR vérifie que les éléments recherchés par les agents sont bien en lien avec l'objet de la mesure de surveillance autorisée, qu'il s'agisse des cibles suivies comme des finalités légales invoquées.

Cette année encore, la commission a fréquemment constaté que des consultations voire des exploitations de données avaient été informatiquement rattachées à une autorisation non pertinente.

Les explications fournies par les services révèlent que ces anomalies résultent de négligences de la part des agents exploitants ou d'erreurs de manipulation de l'outil informatique, lequel assiste l'utilisateur en lui proposant, à chaque nouvelle requête, la précédente autorisation sélectionnée. La CNCTR incite donc les services à poursuivre les actions de formation des agents exploitants lesquelles, conjuguées aux rappels régulièrement effectués par les directions et bureaux juridiques concernés, doivent contribuer au recul progressif et durable de ces irrégularités.

D'autres irrégularités ont par ailleurs été constatées dans la pratique des « **vérifications ponctuelles** ». Aux termes du IV de l'article L. 854-2 du code de la sécurité intérieure, l'autorisation d'exploitation accordée par le Premier ministre vaut autorisation d'effectuer, au sein des données de connexion interceptées, des vérifications ponctuelles afin de détecter une menace pour les intérêts fondamentaux de la Nation liée aux relations entre des numéros d'abonnement ou des identifiants techniques rattachables au territoire français et des zones géographiques, des organisations ou des personnes faisant l'objet d'une surveillance.

Par ailleurs, ces dispositions prévoient, dans deux hypothèses, que les vérifications peuvent porter sur des données dites de « contenu », par essence plus attentatoires à la vie privée. Il s'agit, d'une part, de détecter de manière urgente une menace terroriste. Les numéros et identifiants doivent alors être immédiatement communiqués au Premier ministre et à la CNCTR pour les besoins du contrôle. Il s'agit, d'autre part, de permettre la détection des éléments de cyberattaque susceptibles de porter atteinte à l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire ou la défense nationale.

Les recherches effectuées dans ce cadre ne peuvent excéder une certaine durée. Or, la commission a, à plusieurs reprises en 2022, relevé que cette condition n'avait pas été respectée et a plusieurs fois constaté qu'il avait été procédé à des vérifications ponctuelles sur des communications en méconnaissance de la loi.

Enfin, un certain nombre d'irrégularités ont concerné **des exploitations de données réalisées en méconnaissance de la loi**.

D'une part, des transcriptions de communications utilisant un identifiant technique rattachable au territoire national ont été réalisées au titre d'une finalité légale non autorisée. L'autorisation de déroger au principe selon lequel la surveillance internationale ne permet pas d'intercepter des communications nationales (V de l'article L. 854-2) ne peut en effet être délivrée que pour une partie seulement des finalités énumérées par la loi. À deux reprises en 2022, la CNCTR a constaté que des éléments transcrits et conservés dans ce cadre se rattachaient à une finalité de renseignement économique, non prévue par la loi pour procéder à de telles opérations de surveillance.

D'autre part, la CNCTR a découvert plusieurs cas dans lesquels une exploitation de données se rapportait à des cibles expressément exclues par l'autorisation délivrée par le Premier ministre. Du point de vue de la commission, ces irrégularités sont très sérieuses.

Ce type d'anomalie a été relevé dans un autre cas. Certaines informations particulièrement sensibles sont conservées dans un espace spécial au sein des entrepôts numériques de stockage des services. Sauf à ce que le Premier ministre l'autorise expressément, l'accès à ces informations est proscrit et leur exploitation constitue donc une irrégularité.

Or, la commission a constaté qu'un agent avait, sans autorisation, effectué une requête visant à exploiter ces données particulières. Les agents de la CNCTR ne bénéficiant pas de droits informatiques identiques à ceux de l'exploitant en cause, il n'a pas été possible de déterminer si cette requête avait été interrompue par le système informatique du service ou si, au contraire, elle avait abouti et permis à l'agent d'accéder effectivement aux données.

Ces irrégularités, pour partie déjà constatées en 2021, sont préoccupantes et avaient déjà conduit le président de la CNCTR, au tout début de l'année 2022, à demander expressément au service concerné de venir s'en expliquer dans les locaux de la commission.

L'état des lieux dressé par le service à cette occasion a permis de révéler que les exploitants n'avaient pas directement accès au contenu des autorisations, ni par conséquent, à leur éventuelles restrictions, mais étaient simplement rendus destinataires d'un compte-rendu réalisé manuellement par les équipes juridiques. Conscient que cette procédure interne, instituée pour des motifs de sécurité et de cloisonnement internes, était source d'erreurs, le service a décidé d'ouvrir progressivement le référentiel des autorisations délivrées par la Première ministre à l'ensemble des exploitants. Des développements informatiques destinés à créer des droits d'accès informatiques différenciés devraient permettre d'assurer le respect de la règle du besoin d'en connaître. Cette évolution a été achevée au début du mois de septembre 2022.

En outre, le service a décidé de mettre immédiatement en place un contrôle renforcé sur les autorisations assorties de restrictions, impliquant à la fois le bureau juridique et le service de contrôle interne chargé de la conformité au cadre légal. Il s'agit de s'assurer de la bonne compréhension du périmètre exact de l'autorisation par les agents exploitants. Le contenu de la formation au cadre légal dispensée aux agents a été adapté à ces préoccupations.

Par ailleurs, partageant le constat selon lequel les rappels effectués auprès des agents n'étaient pas toujours suivis d'effet, le service a décidé d'instituer une procédure de réponse graduée à ces manquements qui peut notamment passer par l'obligation, pour l'agent concerné, d'une formation complémentaire.

c. Les suites données aux irrégularités détectées : des constats partagés et rapidement corrigés ; des progrès à accomplir pour prévenir leur renouvellement

Lorsque la CNCTR constate une « anomalie » ou une irrégularité, elle en informe systématiquement le service concerné afin qu'un échange contradictoire ait lieu. La discussion s'engage de façon informelle au cours du contrôle et se poursuit par une notification écrite adressée au service par voie sécurisée l'invitant à faire valoir ses observations.

Cette année, les constats dressés par la commission à l'occasion de ses contrôles ont été intégralement partagés par les services concernés qui se sont appliqués à y mettre un terme dans de courts délais, sans que la commission ait à exercer, comme elle l'avait fait en 2021, le pouvoir de recommandation formelle que lui confère l'article L. 833-6 du code de la sécurité intérieure.

La commission a ainsi veillé à ce que toutes les données brutes illégalement conservées soient détruites et s'est assurée qu'elles n'avaient donné lieu à aucune exploitation.

S'agissant des transcriptions et extractions, le dialogue engagé avec les services a pu, selon les cas, conduire à justifier leur conservation à la lumière des précisions et explications apportées, ou au contraire, à confirmer la demande de destruction. Dans cette dernière hypothèse, la commission demande communication des procès-verbaux de destruction et peut, le cas échéant, procéder à des vérifications au sein des systèmes d'information dans lesquels les données sont conservées.

La CNCTR s'attache à identifier précisément la ou les étapes des processus internes au cours desquelles sont survenues les irrégularités afin de déterminer les ajustements à apporter pour prévenir toute réitération.

La commission ne se borne pas en effet à corriger les irrégularités passées. Sa mission est aussi de s'assurer, pour l'avenir, de l'absence de récurrence. Elle cherche ainsi à accompagner et, dans certains cas, à guider la mise en œuvre de bonnes pratiques au sein des services de renseignement pour assurer le plein respect du cadre légal.

Les irrégularités décelées en 2022 n'ont pas révélé de volonté délibérée de dissimulation ou de contournement du cadre légal.

Elles témoignent en revanche des difficultés persistantes d'appropriation des bonnes pratiques par certains agents des services de renseignement. Bien que les services juridiques aient entrepris, depuis plusieurs années⁴², des actions pour expliquer et diffuser le cadre d'emploi des techniques de renseignement à l'attention de chaque métier intervenant dans leur cycle de vie, de l'enquêteur à l'analyste en passant par le technicien ou l'opérateur intervenant sur le terrain, d'importants progrès restent à faire. En particulier, les procédures internes destinées à centraliser l'exploitation des techniques de renseignement dans des systèmes d'information accessibles à la CNCTR ne sont toujours pas correctement appliquées.

En outre, des erreurs élémentaires persistent, laissant penser que si les rappels et les recommandations adressés aux services reçoivent application au coup par coup, ils ne sont pas suffisamment intégrés dans leurs méthodes de travail quotidiennes pour prévenir leur réitération.

Il est ainsi préoccupant que plus de sept ans après l'entrée en vigueur du cadre légal, les mêmes irrégularités réapparaissent d'une année sur l'autre. Les mesures préventives mises en œuvre par les services semblent insuffisamment efficaces alors que le volume de données recueillies augmente, de même que la complexité des systèmes assurant leur traitement. Dans ce contexte, la commission estime que les modalités d'exercice de son contrôle doivent impérativement évoluer afin de garantir un niveau d'efficacité et de fiabilité acceptable.

42. Dans son quatrième rapport d'activité pour l'année 2019, la CNCTR indiquait que plusieurs services avaient rédigé des guides méthodologiques à l'attention de leurs agents.

2.1.3 La centralisation et la traçabilité de l'exploitation des données recueillies : les conditions d'un vrai contrôle de la commission

L'amélioration des modalités de contrôle de la technique de recueil de données informatiques, une priorité pour la commission

La centralisation du recueil et de l'exploitation des données issues des techniques de renseignement est indispensable à l'exercice du contrôle *a posteriori* de la CNCTR. Elle conditionne, en outre, l'effectivité des dispositions légales garantissant à la commission un accès « permanent, complet et direct » aux renseignements collectés ainsi qu'aux extractions et transcriptions réalisées⁴³.

Dans son rapport d'activité pour l'année 2017⁴⁴, la CNCTR estimait que la centralisation ne pouvait être réussie qu'à trois conditions :

- la mise en place de systèmes d'information et de réseaux de communication solides et sécurisés ;
- la possibilité donnée aux agents des services de consulter et d'exploiter à distance les données collectées, pour éviter que ne soient centralisées que les données brutes alors que l'exploitation s'effectuerait sur des copies conservées de façon décentralisée ;
- la limitation et le regroupement des lieux de stockage, en faisant du GIC l'organe de centralisation des renseignements collectés par les services du « second cercle » ainsi que par les services du « premier cercle » qui le souhaiteraient, tandis que la DGSI et la DGSE centraliseraient les renseignements recueillis pour leur propre compte ou celui des services du « premier cercle » associés.

Cinq ans plus tard, le dispositif de centralisation organisé par le GIC a bien progressé.

43. Voir les articles L. 833-2 et L. 854-9 du code de la sécurité intérieure.

44. Voir le point 2.2.2 (p. 62 à 66).

La centralisation des techniques de captation de paroles et d'images est achevée depuis l'année 2021 et la CNCTR en dresse un bilan positif.

En revanche, la centralisation des données issues de la technique de recueil de données informatiques a peu évolué depuis 2015. Si certains services ont construit des dispositifs permettant la centralisation des renseignements au niveau de leur administration centrale, d'autres ont maintenu un stockage décentralisé au sein de leurs échelons territoriaux, faute de pouvoir concevoir et financer un réseau informatique susceptible d'acheminer de manière sûre des données volumineuses. Au demeurant, même les dispositifs de stockage de certains grands services souffrent de dispersion, en l'absence d'application informatique unifiée et cohérente pour conserver et traiter les données issues de cette technique.

Ainsi, pour la commission, la centralisation des recueils de données informatiques doit être le chantier prioritaire. Face à la généralisation des messageries chiffrées, l'intérêt des services pour cette technique s'intensifie et s'accompagne d'une montée en compétence. Certains services du « second cercle » s'appuient sur le concours technique d'un service spécialisé plus expérimenté, d'autres s'autonomisent en développant, en interne, des qualifications propres.

Le contrôle de la commission se révèle, en pratique, difficile à exercer. Cette technique combine en effet l'utilisation de dispositifs techniques complexes et le recours à des modes opératoires variés. Or, les services sont souvent réticents à expliquer précisément les capacités de recueil des dispositifs utilisés, *a priori* comme *a posteriori*, de sorte qu'il est parfois délicat de comprendre la nature exacte de l'opération envisagée, d'apprécier l'étendue des données susceptibles d'être recueillies, et partant, la portée de l'atteinte à la vie privée des personnes concernées.

Afin d'obtenir les éclaircissements nécessaires à l'instruction des demandes, la CNCTR est fréquemment obligée d'adresser des demandes de renseignements complémentaires aux services, voire de solliciter des présentations techniques détaillées au sein de ses locaux. Les services sont donc vigoureusement invités à motiver avec davantage de précision et de clarté leurs demandes de recueil de données informatiques.

Pour les dossiers les plus sensibles, la CNCTR suit attentivement la mise en œuvre de la technique et des contrôles sur place sont spécifiquement programmés pendant et au terme des durées légales d'autorisation et de conservation des données. Aussi fructueuse soit-elle, la pratique d'un dialogue direct et immédiat systématiquement accompagnée d'un déplacement dans les locaux du service n'est pas généralisable.

Seule la centralisation des données issues de la technique de recueil de données informatiques pourra permettre à la CNCTR d'exercer un contrôle efficace et pertinent.

Depuis la fin de l'année 2022, le GIC a amorcé une expérimentation en sens. Actuellement, la procédure consiste, pour le service bénéficiaire de la technique, à remettre en main propre au GIC le support de stockage des données recueillies. Les données sont ensuite injectées et exploitées par un agent du service sur un poste isolé au sein d'une emprise du GIC située à Paris. Les transcriptions et extractions sont quant à elles centralisées dans l'outil informatique déjà utilisé pour l'exploitation de l'ensemble des autres techniques. La lourdeur actuelle de ces opérations, limite, en pratique, la généralisation de ce dispositif. Celle-ci est dès lors subordonnée au développement d'un nouveau réseau informatique sécurisé permettant aux services comme à la CNCTR d'accéder à distance aux données brutes recueillies.

La CNCTR soutient cette initiative. Elle invite le Gouvernement à engager les différents développements nécessaires, tant par le biais du GIC qu'au sein des grands services.

La DGSI et la DGSE disposent en effet de leurs propres dispositifs de centralisation. En conséquence, seuls les résultats des techniques exécutées par le GIC auprès des opérateurs pour le compte de ces deux directions sont directement accessibles à la CNCTR depuis ses locaux. Le contrôle portant sur les données les plus volumineuses et les plus sensibles, en particulier les recueils de données informatiques dont ces deux services sont les premiers utilisateurs, exige que la commission se déplace physiquement dans leurs locaux.

Les moyens modestes de la CNCTR, le temps nécessairement limité consacré aux contrôles sur place, les conditions matérielles dans lesquelles ils sont réalisés et le nombre restreint d'outils mis à la disposition des agents de la commission pour effectuer les vérifications nécessaires ne permettent pas de contrôler des volumes de données en rapport avec ceux générés par les recueils de données informatiques.

Ce constat, déjà dressé l'année précédente, conduit la CNCTR à réaffirmer que l'accès à distance, depuis ses locaux, aux outils d'exploitation et de traçabilité de ces deux services est nécessaire pour surmonter ces difficultés et assurer une contrepartie adaptée au régime dérogatoire de centralisation dont ils bénéficient. Les contrôles sur place, s'ils demeurent la méthode privilégiée par la CNCTR, doivent être doublés d'un renforcement des possibilités de contrôle à distance.

Des discussions ont été engagées avec ces deux directions, au terme desquelles il a été décidé de procéder à des aménagements, dont il était initialement convenu qu'ils constituent une transition vers un véritable accès à distance.

Ces aménagements ont pour objectif de faciliter le déroulement et les modalités d'exercice des contrôles sur place. S'ils ont permis de réelles avancées et constituent des progrès utiles à l'exercice du contrôle, ils ne sauraient être regardés comme une alternative au développement d'accès distants. À défaut, la CNCTR considère que la solution retenue en 2016 consistant à permettre à ces deux directions d'organiser leur propre dispositif de centralisation devrait être réinterrogée avant, le cas échéant, d'envisager la généralisation de la centralisation par le GIC à l'ensemble des services, sans exception.

[Des progrès toujours attendus concernant la traçabilité de l'exploitation des données recueillies](#)

L'autre enjeu majeur pour l'efficacité du contrôle de la CNCTR concerne la traçabilité des consultations, transcriptions, extractions et transmissions des données recueillies. Il est lié à celui de la centralisation des renseignements, puisque la traçabilité est d'autant plus aisée que les conditions de stockage et d'exploitation des données sont étroitement définies.

La loi confie à la CNCTR une mission de contrôle sur toutes les étapes de la production du renseignement, afin de s'assurer que les autorisations de techniques sont régulièrement exécutées. En prévoyant à l'article L. 833-2 du code de la sécurité intérieure que la commission « *dispose d'un accès permanent, complet et direct aux relevés, registres, renseignements collectés, transcriptions, extractions et transmissions (...) ainsi qu'aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés et aux locaux où sont centralisés ces renseignements* », la loi lui garantit un accès à tous documents et supports comportant des éléments obtenus grâce à la mise en œuvre d'une technique de renseignement⁴⁵.

Or, lors de ses contrôles sur place, la CNCTR est souvent confrontée à des dispositifs ne lui permettant pas d'apprécier de façon satisfaisante la régularité des exploitations du renseignement, soit que fasse défaut une fonction traçant tous les accès aux données stockées, soit qu'il ne soit pas possible de savoir quelles actions, transcriptions ou extractions, ont subies ces données. Le contrôle de l'existence-même des transcriptions et extractions et, par suite, celui de leur bien-fondé et de leur conformité aux finalités légales peut s'en trouver affaibli. Ces remarques concernent toutes les techniques de renseignement non centralisées⁴⁶.

La CNCTR invite donc les services de renseignement à poursuivre le développement, en concertation avec elle, de dispositifs de traçabilité complets et fiables, permettant de contrôler la régularité de l'exploitation des données recueillies. Une traçabilité rigoureuse est en effet essentielle pour prévenir tout risque de diffusion non maîtrisée d'informations concernant la vie privée des personnes.

45. La circonstance que certains documents comportent des éléments de provenances différentes, incluant des sources exclues à ce jour de la compétence de la commission comme les transmissions effectuées par des services étrangers, ne saurait, selon la CNCTR, faire obstacle au contrôle sur les éléments issus de techniques de renseignement.

46. Ainsi qu'il a été dit précédemment, à plusieurs reprises en 2022, la CNCTR s'est aperçue que des extractions ou des transcriptions n'avaient donné lieu à aucune traçabilité ou n'avaient pas été centralisées par le service concerné, de sorte qu'elles n'étaient pas accessibles à la commission.

2.2 La montée en compétence de la CNCTR : répondre à l'évolution de l'activité des services et à l'extension des missions confiées à la commission

Dans son précédent rapport d'activité, la CNCTR s'interrogeait sur l'adéquation des moyens dont elle dispose au regard des missions qui lui sont dévolues.

Au terme de ses six premières années de fonctionnement et d'ancrage dans le paysage du renseignement français, la commission a souhaité dresser un premier bilan global de son activité, destiné à identifier ses points forts et ses points faibles, évaluer ses besoins et explorer les différentes pistes lui permettant d'améliorer l'exercice des missions, toujours plus nombreuses, qui lui sont confiées par la loi.

2.2.1 Un contrôle au défi de l'augmentation des techniques et de leur complexité

Pour faire face au développement de l'activité des services de renseignement, la CNCTR a procédé, au cours de l'année 2022, à une réévaluation de ses méthodes de contrôle et de ses besoins en effectifs.

Cette réflexion a permis de mieux évaluer l'impact de la progression significative et constante du nombre de demandes de techniques soumises à l'avis de la commission depuis 2016 tout comme celui de l'extension de ses missions. Elle l'a également conduit à identifier des axes de perfectionnement de son contrôle, qu'elle souhaite plus efficace et approfondi, notamment lorsque des irrégularités sont constatées.

[Des techniques plus nombreuses et plus complexes](#)

Les statistiques communiquées annuellement par la CNCTR dans ses rapports d'activité témoignent d'une augmentation continue du nombre de techniques soumises à son examen. En effet, l'activité de contrôle *a*

priori de la commission a connu une croissance **de plus de 30 % entre 2016 et 2022 avec près de 89 520 demandes traitées en 2022 contre 67 088 en 2016.**

En parallèle, les effectifs chargés de soutenir l'activité du collègue ont peu évolué, passant de seize agents en 2016 (un secrétaire général, un conseiller placé auprès du président, dix chargés de mission et quatre agents affectés aux fonctions de soutien) à dix-huit en 2022 (grâce au recrutement de deux chargés de mission supplémentaires).

En outre, l'augmentation du nombre de techniques sollicitées s'est accompagnée d'évolutions technologiques importantes et de l'adaptation consécutive des méthodes et des dispositifs techniques utilisés par les services, toujours plus complexes et diversifiés.

Ces transformations imposent à la CNCTR de relever son niveau de compétence technique pour exercer pleinement son contrôle, qu'il s'agisse, *a priori*, d'apprécier, la portée de l'atteinte portée à la vie privée ou de contrôler, *a posteriori*, la rectitude de l'utilisation par les services des techniques de renseignement.

L'extension croissante des missions dévolues à la CNCTR

Le cadre juridique créé par les lois du 24 juillet 2015 et du 30 novembre 2015 a été modifié à plusieurs reprises par le législateur.

En 2016, les services du ministère de la justice chargés du renseignement pénitentiaire se sont vu confier la faculté de recourir à des techniques de renseignement. L'année suivante, le régime propre à la surveillance des communications hertziennes a été intégré, pour l'essentiel, dans le droit commun des techniques de renseignement. En 2018, le législateur a confié à la commission de nouvelles missions de contrôle dans le cadre de la surveillance des communications électroniques internationales. En 2019, les pouvoirs du renseignement pénitentiaire ont été à la fois étendus et entourés de garanties renforcées. Enfin, en 2021, le législateur a procédé à une révision du cadre légal applicable au renseignement à l'occasion de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

Ces modifications législatives se sont traduites par un accroissement des compétences et du domaine d'intervention de la CNCTR. La commission a, dès lors, dû s'adapter afin d'intégrer ces nouvelles missions dans son plan d'action.

Elle a pu compter sur le soutien actif du GIC pour développer de nouveaux outils permettant de faciliter l'exercice de son contrôle.

Néanmoins, et dans un contexte d'exigences croissantes de contrôle de l'action publique, en particulier celle des services de renseignement, la CNCTR a considéré qu'elle devait tendre vers un contrôle plus approfondi et efficace à la fois des données et des outils techniques qui en permettent le recueil et l'exploitation.

En effet, le perfectionnement des technologies de surveillance et l'augmentation des volumes de données, brutes ou supposées pertinentes, qu'elles génèrent dans plusieurs systèmes d'information, ont crû dans des proportions qui imposaient à la commission un renforcement de ses capacités de contrôle et de son niveau d'information ainsi qu'une réorganisation de son fonctionnement.

2.2.2 Une réorganisation des méthodes de contrôle de la commission soutenue par le renforcement de ses moyens humains

La CNCTR a entrepris, en 2022, un effort de réorganisation de ses méthodes de contrôle afin d'en améliorer l'efficacité.

Cet effort, accompagné par le renforcement en cours de ses effectifs, en particulier sur le plan technique, s'est appuyé sur la constitution d'une équipe de chargés de mission dédiée au contrôle *a posteriori* de la mise en œuvre des techniques de renseignement.

Ainsi, à l'instar du pôle, déjà en place, chargé d'instruire *a priori* l'ensemble des demandes de techniques de renseignement, a été créé un pôle chargé de la réalisation et du suivi du contrôle *a posteriori*.

Ce pôle doit notamment permettre à la CNCTR d'assurer une veille continue sur les autorisations de mise en œuvre délivrées par le Premier

ministre, d'effectuer à distance, depuis ses propres locaux, des vérifications sur celles dont l'exécution nécessite un suivi attentif de sa part, grâce aux applications informatiques sécurisées mises à sa disposition par le GIC, puis de préparer efficacement les contrôles sur pièces et sur place diligentés ensuite dans les locaux des services.

Il vise également à renforcer la réactivité de la commission en lui donnant les moyens de réaliser, dans un court délai, des contrôles sur place en tout point du territoire national lorsque les circonstances le justifient. Il doit enfin permettre d'améliorer les capacités de détection, de suivi et de traitement des irrégularités relevées.

Actuellement composé de deux chargés de mission affectés selon un roulement hebdomadaire, supervisés par un coordonnateur, ce pôle a, à moyens constants, permis une augmentation immédiate du nombre de contrôles réalisés et un élargissement du périmètre d'action de la commission.

a. La diversification des méthodes de contrôle

Un élargissement immédiat des lieux contrôlés et une augmentation des contrôles dématérialisés

Jusqu'à présent, l'essentiel des contrôles sur place diligentés par la commission étaient menés au sein des directions centrales et générales des services, toutes situées en Ile-de-France. Les déplacements en province n'étaient opérés qu'à l'occasion de visites de contrôle des centres d'exploitation du GIC répartis sur l'ensemble du territoire, à raison d'un par mois en moyenne.

La commission a commencé en 2022 à diversifier les contrôles sur place en les étendant à des sites ainsi qu'à des acteurs non contrôlés jusqu'à présent faute de temps et d'effectifs suffisants.

En consacrant trois chargés de mission au suivi des activités de contrôle *a posteriori*, la commission est désormais en mesure de dépêcher des agents au sein des antennes déconcentrées des services, soit en complément d'une visite d'un centre GIC, soit pour lever un doute, dans de brefs délais, sur la légalité d'une opération conduite par un service.

Trois déplacements de ce type ont eu lieu au second semestre 2022. Ils ont permis de contrôler la mise en œuvre de techniques non centralisées ayant donné lieu à un stockage et à une exploitation de données au niveau local, d'obtenir des informations de contexte plus précises sur certains dossiers complexes ou sensibles et de contrôler les matériels et registres en possession des différentes unités opérationnelles intervenant sur le terrain.

La CNCTR envisage par ailleurs d'étendre ses contrôles à d'autres acteurs que les seuls services de renseignement, notamment les opérateurs de communications électroniques⁴⁷ et le GIC. Si, en raison de leurs rôles respectifs, les informations recherchées par la CNCTR seront spécifiques à chacun de ces acteurs, ces derniers constituent des rouages essentiels dans la mise en œuvre du cadre juridique.

Indépendamment de ces déplacements, le pôle de contrôle *a posteriori* réalise des contrôles aléatoires de données depuis les locaux de la commission. Il peut s'agir de contrôles portant sur des thématiques transversales communes à plusieurs services ou de contrôles spécifiques axés sur certaines techniques, certaines cibles présentant une sensibilité particulière ou certains dossiers suivis au long cours. Le pôle peut également intervenir en appui de la permanence du contrôle *a priori*, pour procéder, sur saisine de son responsable ou d'un membre, à des suivis de productions de techniques en cours de renouvellement ou à des compléments d'instruction, parfois en prenant l'attache directe du service.

Cette activité de soutien a, par exemple, permis d'identifier l'irrégularité dont il est rendu compte au point 2.1.2 du présent rapport, concernant une cible exerçant une profession protégée. En effet, c'est à l'occasion d'un suivi des productions, qu'il a été constaté que l'objectif surveillé exerçait une profession protégée et que les informations recueillies ne pouvaient être regardées comme détachables de l'exercice de cette profession. Ce

47. L'article L. 871-4 du code de la sécurité intérieure prévoit en effet que : « Les opérateurs de communications électroniques mentionnés à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques ainsi que les personnes mentionnées aux 1 et 2 du 1 de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique sont tenus d'autoriser, à des fins de contrôle, les membres et les agents de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, mandatés à cet effet par le président de la commission, à entrer dans les locaux de ces opérateurs ou de ces personnes dans lesquels sont mises en œuvre des techniques de recueil de renseignement autorisées en application du titre V du présent livre. / Ils communiquent, dans les mêmes conditions, toutes les informations sollicitées par la commission ayant trait à ces opérations. » Ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre jusqu'à présent.

constat a conduit à l'interruption de la surveillance et à la destruction des informations recueillies.

Un développement nécessaire des équipements de communication sécurisés en cours de réalisation

Le développement des modalités de contrôle à distance ayant été identifié comme un axe majeur d'amélioration du contrôle *a posteriori*, notamment au regard des difficultés qu'avait pu rencontrer la CNCTR dans le contexte de la pandémie de Covid 19 en 2020⁴⁸, plusieurs expressions de besoin en moyens de communication sécurisés ont été formulées.

La CNCTR a entrepris de se doter d'un outil de visioconférence sécurisé destiné à l'organisation d'échanges directs entre les membres du collègue et les agents les mieux à même de répondre à leurs interrogations au sein de chaque service. Il pourra s'agir d'évoquer une anomalie découverte à l'occasion d'un contrôle *a posteriori*, d'organiser une réunion dématérialisée sur un sujet de fond, ou encore, d'obtenir rapidement des réponses à des demandes de renseignements complémentaires relatives aux techniques présentant un caractère d'urgence.

D'autre part, afin de renforcer la sécurité de ses échanges de toutes natures avec les services de renseignement, la commission a souligné la nécessité pour ces derniers de développer leurs propres réseaux de moyens de communication sécurisés.

b. Un renforcement des moyens humains qui se heurte à des difficultés de recrutement

Les défis technologiques majeurs auxquels s'adaptent, en permanence, les services et les techniques de renseignement imposent à la commission d'ajuster et relever son niveau de compétence technique. La CNCTR a pu bénéficier d'un premier renforcement de ses moyens humains avec le recrutement, au cours du premier trimestre de l'année 2022, d'un ingénieur de l'armement en poste au sein de la direction générale de l'armement, nommé conseiller technique auprès du président de la commission.

48. Voir les points 3.1.2 des rapports d'activité pour les années 2020 et 2021 de la CNCTR.



Jusqu'ici dotée d'une équipe technique comptant seulement deux chargés de mission, la commission a, en outre, estimé nécessaire de la renforcer par le recrutement de deux chargés de mission supplémentaires « spécialisés » en particulier en matière de développement logiciel et d'administration de systèmes d'information.

Les demandes de renforcement des effectifs de la commission ont été soutenues par le Gouvernement et accueillies par le Parlement. Six autorisations d'emploi supplémentaires lui ont ainsi été accordées (quatre au titre de l'exercice 2023 et deux au titre de l'exercice 2024).

Toutefois, en dépit d'appels à candidature répétés, il n'a pas été possible de recruter des agents disposant de compétences techniques permettant d'assurer soit des fonctions de support et de développement en informatique, soit des fonctions d'expertise et de contrôle des techniques les plus complexes. La commission n'échappe pas aux difficultés rencontrées par la plupart des administrations françaises pour ce type de recrutements, les profils de développeurs, d'administrateurs système ou d'ingénieurs en informatique étant particulièrement recherchés par tous les secteurs, public comme privé.



3. Les évolutions à venir et les perspectives pour 2023

3.1 L'adaptation des modalités de contrôle de la commission aux évolutions technologiques et aux nouveaux modes opératoires qui en résultent pour les services

Le suivi de l'utilisation des techniques de renseignement exercé par la CNCTR se heurte aujourd'hui au paradoxe suivant : il est aisé et efficace pour le contrôle des techniques dont l'utilité opérationnelle est de plus en plus remise en question par la généralisation de l'usage des messageries chiffrées, en particulier les interceptions de sécurité. *A contrario*, la commission est dépourvue de moyens de contrôle optimisés s'agissant des techniques les plus attentatoires à la vie privée ou permettant le recueil d'un volume important de données.

Ce constat doit nécessairement conduire à l'évolution des modalités de contrôle de la CNCTR.

En outre, face à l'augmentation du volume des données recueillies par les services, si le contrôle de la CNCTR ne progresse pas, ne serait-ce qu'en proportion, cela signifie qu'il s'affaiblit.

Or, la préoccupation majeure de la commission est de s'assurer que le contrôle que lui a confié le législateur présente à chaque instant des garanties suffisantes d'effectivité et d'efficacité. Ce contrôle ne saurait donc demeurer figé dans ses modalités.

Encore faut-il veiller à ce que la nécessaire évolution des modalités de contrôle ne s'effectue au détriment ni de l'efficacité opérationnelle des services, ni de la confidentialité des données et de la sécurité informatique des systèmes qu'ils utilisent. La commission a en effet parfaitement

conscience des exigences de sécurité, à la fois physique et informatique, inhérentes à la protection de l'intégrité de ces systèmes. Elle s'est elle-même entourée des garanties nécessaires à la sécurité de ses locaux et de son propre système d'information et est prête à prendre toute mesure supplémentaire permettant de satisfaire ces impératifs.

Les modalités concrètes de facilitation du contrôle *a posteriori* de la commission sont régulièrement abordées avec le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT). Ces échanges ont permis, à la toute fin de l'année 2022, de simplifier l'accès de la commission aux données interceptées par l'ensemble des services du premier cercle au titre de la surveillance des communications électroniques internationales. Ces progrès doivent être poursuivis en 2023 et donner lieu au développement de nouveaux accès à distance de la CNCTR aux données conservées et exploitées par les services.

3.1.1 Le développement des accès à distance de la CNCTR

Ainsi qu'il a été dit précédemment, le contrôle *a posteriori* de la CNCTR s'exerce actuellement selon deux modalités principales : à distance, par l'intermédiaire d'applications informatiques sécurisées qui permettent à la commission de conduire son activité depuis ses locaux, ou sur place, dans les différentes emprises appartenant aux services.

La CNCTR est attachée aux contrôles sur place. Ils offrent en effet l'occasion de mener un dialogue direct et fructueux avec les services et assurent à la commission une bonne connaissance du fonctionnement et des difficultés rencontrées par chacun d'entre eux.

L'augmentation constante du nombre de techniques autorisées, du volume de données consécutivement recueillies ainsi que la complexité des systèmes opérés par les services rend néanmoins nécessaire une adaptation du format des contrôles *a posteriori* actuellement opérés par la commission.

Cette adaptation répond, en premier lieu, à un impératif d'ordre quantitatif.

Il importe en effet de prévenir un décrochage entre l'accroissement du volume de données collectées entrant dans le champ de compétence de la commission et les capacités de cette dernière à exercer effectivement son contrôle. La mise en place d'accès directs à distance apparaît à cet égard constituer l'approche la plus simple et la plus efficace.

Les contrôles sur place sont soumis à des contraintes matérielles d'organisation et de déplacement qui limitent intrinsèquement leur nombre annuel. Pour illustrer simplement cet écart, il suffit de mettre en relation, d'une part, la centaine de déplacements annuels réalisés par la CNCTR, dont la majorité ont une durée utile inférieure à trois heures, et d'autre part, les dizaines de milliers de techniques autorisées.

Quelles que soient les facilités de contrôle sur place qui pourraient être envisagées, et sauf à affecter pendant de courtes périodes des chargés de mission au sein des services⁴⁹, l'efficacité de ce format atteint rapidement un plafond à raison des contraintes logistiques qui lui sont inhérentes. Le maintien du format d'intervention actuel conduirait nécessairement, en proportion, à une diminution du contrôle exercé par la CNCTR, ce qui n'est pas acceptable.

L'évolution des modalités de contrôle de la commission répond, en second lieu, à une exigence qualitative.

Comme cela a été expliqué, la commission exerce un contrôle efficace sur les techniques centralisées grâce aux outils déployés par le GIC. Ceux-ci permettent à la fois aux services de réaliser les opérations d'exploitation des renseignements collectés, et à la CNCTR de disposer d'un accès « permanent, complet, direct et immédiat » aux données recueillies ainsi qu'aux transcriptions et extractions effectuées par les exploitants. Ainsi, la commission est en capacité, soit pour la préparation des contrôles sur place portant sur des cibles sélectionnées, soit de façon transverse en appui du contrôle *a priori*, de procéder aisément à diverses vérifications.

49. Modalité de contrôle utilisée par certains États mais qui n'est guère envisageable compte-tenu des moyens humains limités dont dispose la CNCTR et de la « culture » des services en France.

S'agissant des techniques qui malgré les développements constants du GIC, ne sont toujours pas centralisées, la commission ne dispose pas d'autre alternative que de se déplacer dans les locaux des services pour accéder aux données. Cela fragilise considérablement l'efficacité et la pertinence des contrôles.

En outre, la DGSE et la DGSI, organisent leur propre dispositif de centralisation alors même que ces deux services sont les premiers utilisateurs des techniques les plus complexes et les plus attentatoires à la vie privée.

Les deux approches – contrôle sur place et contrôle à distance – ne sont pas substituables, elles sont complémentaires. En se rendant dans les locaux des services, la commission dispose au besoin, en complément de l'accès technique aux différents systèmes d'information, de l'appui des agents exploitants. Ces échanges directs apportent un éclairage que le seul accès à distance ne permet pas d'obtenir. Ils remplissent également une fonction pédagogique et au-delà, permettent d'entretenir une relation de confiance. La combinaison de ces deux méthodes est donc essentielle.

Sur l'année écoulée, la CNCTR relève des avancées encourageantes, qui lui permettent effectivement d'étendre ses capacités d'intervention. Des données qu'il n'aurait été possible de visualiser qu'en se déplaçant dans les services, parfois dans les unités déconcentrées, sont dorénavant accessibles à la CNCTR depuis ses locaux grâce aux efforts de centralisation entrepris par le GIC. Cette démarche doit évidemment se poursuivre et s'étendre. Par ailleurs, le dialogue engagé avec un service du premier cercle a permis de définir des modalités améliorant substantiellement l'accès à ses outils. Cette évolution a permis, avec un temps de mise en place court, d'augmenter sensiblement les possibilités offertes à la commission.

3.1.2 Le perfectionnement de l'expertise technique de la commission

L'évolution des procédures opérationnelles décrites précédemment est donc engagée. Elle permettra d'améliorer la pertinence et la fluidité du contrôle, ce dont bénéficieront tous les acteurs.

Ces améliorations ne produiront toutefois leur plein effet qu'accompagnées d'une meilleure connaissance technique des systèmes opérés par les services de renseignement. La CNCTR est en effet confrontée à un déficit structurel de connaissance et d'expertise par rapport aux services, qui ont conçu leurs propres systèmes et les utilisent au quotidien.

Dans le même sens, le recrutement d'ingénieurs parmi les chargés de mission de la commission facilite le dialogue avec les directions techniques des services et permet d'intégrer plus systématiquement une dimension technique aux contrôles.

Mieux connaître les architectures et les systèmes utilisés pour conserver et exploiter les données issues des techniques de renseignement

L'entreprise de cartographie des systèmes d'information utilisés par les services constitue un axe d'effort essentiel. La cartographie des flux fournit en effet une connaissance précise et exhaustive du circuit des données : lieux de recueil, méthodes de rapatriement, conditions de stockage, traçabilité des opérations réalisées par les exploitants... La commission avait déjà entrepris une démarche de cette nature au cours des premières années ayant suivi son installation. Les systèmes et les pratiques des services ont toutefois considérablement évolué depuis lors. Cette opération nécessite d'être actualisée et complétée.

L'exercice du contrôle de la commission ne peut en effet s'accommoder d'un mode « boîte noire », dans lequel le système analysé, dont il faut apprécier la conformité au cadre juridique, demeure inaccessible. La complexité des systèmes employés découle de l'évolution technologique des solutions utilisées pour mettre en œuvre les techniques de renseignement. Dès lors, une méthode empirique basée sur la seule observation des manipulations effectuées par les agents des services ne permet pas de comprendre les logiques appliquées par les outils. De même, les mécanismes auxquels recourent les services pour garantir le respect du cadre légal peuvent parfois résulter d'un compromis imposé par des contraintes technologiques que la commission doit être en mesure d'évaluer.

Ainsi des analyses n'intégrant pas au bon niveau la dimension technique seraient génératrices, dans la durée, d'un décrochage profond entre la réalité des activités conduites par les services et les modalités d'exercice du contrôle de la commission. La CNCTR doit nécessairement être en prise directe avec la réalité technique pour exercer un contrôle efficace et pertinent, et demeurer ainsi un interlocuteur crédible.

L'évolution des profils des chargés de mission doit en outre permettre une meilleure appropriation des outils de stockage et d'exploitation des techniques de renseignement. La commission souhaite souligner à cet égard l'intérêt de la démarche de formation entreprise par un service afin que les agents de la CNCTR puissent s'approprier pleinement le fonctionnement des outils informatiques qui pourraient être utilisés pour procéder à certaines opérations de contrôle depuis les locaux de la commission.

Renforcer le dialogue technique entre les services et la commission

Les modalités d'échanges techniques dans le cadre de réunions *ad hoc*, souvent motivées par des demandes conjoncturelles de la commission apparaissent aujourd'hui insuffisantes, en matière de profondeur technique comme de régularité, pour prendre en compte la complexité croissante des sujets avec, en arrière-plan, la perspective d'une utilisation accrue d'outils de traitements automatisés et de technologies d'intelligence artificielle.

Il s'agit, concrètement, de dépasser la pratique actuelle consistant essentiellement en la présentation de dossiers ciblés. Ce format, pour lequel le périmètre examiné est souvent très limité, ne permet pas de bénéficier d'une vue d'ensemble pourtant indispensable pour acquérir les clés de compréhension des systèmes des services. De même, la méthode de contrôle par échantillonnage pratiquée par la commission ne permet pas de détecter aisément d'éventuelles difficultés systémiques si elle n'est pas orientée par des considérations techniques.

L'instauration d'un dialogue technique régulier entre les services et la CNCTR, qui a récemment désigné en son sein un conseiller technique, est donc un processus dans lequel la commission souhaite résolument

s'inscrire. Ces nouveaux formats d'échanges devront permettre à la fois d'acquérir une vision complète des systèmes opérés par les services de renseignement et d'en maîtriser les aspects techniques indispensables à l'exercice du contrôle. La commission sera ainsi en mesure d'adapter sa stratégie de contrôle et de se concentrer sur les risques les plus graves d'atteintes injustifiées à la vie privée.

3.2 Des évolutions attendues concernant l'encadrement des échanges de données entre les services français et leurs partenaires étrangers et l'accès de la commission aux fichiers de souveraineté

3.2.1 La prise en compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

L'un des apports de l'arrêt *Big Brother Watch et autres contre Royaume-Uni*⁵⁰ rendu par la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) le 25 mai 2021 a concerné l'encadrement des échanges de renseignements entre services étrangers. Si la Cour n'a pas émis d'objection de principe à de tels partages d'informations, elle a cependant estimé nécessaire que ces échanges soient encadrés par un certain nombre de garanties et soumis à un contrôle indépendant. Cela vaut aussi bien pour les renseignements reçus de partenaires étrangers (« flux entrants ») que pour ceux transmis par ces partenaires (« flux sortants »).

Dans son rapport d'activité pour l'année 2018⁵¹, la CNCTR avait elle-même souhaité engager une réflexion sur un encadrement légal des échanges de données entre les services de renseignement français et leurs partenaires étrangers au regard des conséquences potentielles que ces échanges

50. Requête n° 58170/13.

51. Voir le point 1.2.4 de ce rapport d'activité, disponible sur le site internet de la CNCTR.

peuvent engendrer sur la vie privée des Français et, de manière générale, de toute personne résidant en France.

La commission estime que les exigences formulées par la CEDH en la matière donnent à cet appel un caractère désormais plus pressant, étant observé que cette jurisprudence est suffisamment claire, précise et solennellement affirmée pour assurer la mise en conformité du droit national sans risque d'erreur.

En 2021, à la suite de l'arrêt *Big Brother Watch*, le Gouvernement a déclaré travailler à un projet de mise en conformité de la loi nationale. Au terme de l'année 2022, ce travail était toujours en cours. Les grandes orientations envisagées ont été portées à la connaissance de la commission par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT). Le régime reposerait sur un dispositif d'accords-cadres qui feraient intervenir la CNCTR, qu'il s'agisse des flux entrants comme des flux sortants. La commission ne dispose pas de précisions supplémentaires et n'est pas associée à l'élaboration de ce nouveau régime.

Dans son précédent rapport d'activité, la CNCTR regrettait déjà de ne pas avoir été associée suffisamment en amont au projet d'encadrement des échanges entre services français. Elle constate que ses remarques n'ont pas été entendues. Elle ne peut que souligner à nouveau l'intérêt d'un dialogue préalable sur les projets de réforme du cadre juridique applicable au renseignement.

Il semblerait, au demeurant, que le Gouvernement ait finalement choisi d'attendre que la CEDH se prononce sur les quatorze requêtes introduites devant elle entre le 7 octobre 2015 et le 21 avril 2017 par des avocats et des journalistes contre la loi du 24 juillet 2015 avant de formaliser un cadre juridique destiné à organiser ces échanges. Ces requêtes sont toujours pendantes. Les décisions, initialement attendues avant la fin de l'année 2022, ne sont toujours pas intervenues⁵².

La CNCTR persiste toutefois à penser qu'il serait plus avisé de mettre la législation française en conformité avec la jurisprudence de la CEDH

52. Voir le point 1.2.2 (p. 53 et 54) du rapport d'activité pour l'année 2021, disponible sur le site internet de la CNCTR.

sans attendre d'y être « condamné ». La Cour n'étant pas saisie d'un moyen visant à mettre en cause l'absence d'encadrement des échanges internationaux, les décisions attendues n'ont en effet pas vocation à se prononcer sur cette question. En tout état de cause, à supposer que la Cour décide de s'en saisir, elle ne pourrait que réitérer ce que la grande chambre a jugé en mai 2021.

La commission souligne en outre que, sous réserve d'une étude comparative plus approfondie, le droit français paraît en retrait par rapport aux législations en vigueur dans d'autres États européens comparables à la France⁵³.

3.2.2 L'absence de contrôle des fichiers dits de « souveraineté »

Comme la CNCTR l'indiquait dans ses précédents rapports d'activité, la majorité des services de renseignement lui refusent l'accès aux données contenues dans les fichiers intéressant la sûreté de l'État au sens de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, communément dénommés « fichiers de souveraineté »⁵⁴.

Faute de pouvoir accéder à ces fichiers, la commission ne peut, en l'état, s'assurer qu'ils ne contiennent pas d'éléments issus de renseignements collectés, transcrits, extraits ou transmis irrégulièrement et qu'il n'y subsiste aucune trace de données dont la destruction a été demandée puis réalisée à la suite d'un contrôle. Cette limite s'applique notamment aux vérifications ayant conduit à la détection des anomalies décrites dans de ce rapport.

53. On pense notamment aux dispositifs d'encadrement des échanges internationaux mis en place en Allemagne ou au Royaume-Uni.

54. Voir notamment l'article R. 841-2 du code de la sécurité intérieure.

Les services justifient leur position par le fait qu'outre les données issues de techniques de renseignement, figureraient, dans ces fichiers, des informations de provenances différentes, incluant les renseignements communiqués par des services étrangers ainsi que des éléments susceptibles de dévoiler, directement ou indirectement, l'identité de sources humaines, échappant au contrôle de la CNCTR⁵⁵.

Il semble néanmoins possible - et relativement aisé - de développer des solutions techniques permettant soit d'occulter les données exclues du champ de compétence de la commission, soit de les catégoriser et de les isoler, à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres traitements automatisés de données à caractère personnel. La faisabilité technique de ces aménagements n'est d'ailleurs pas contestée.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces solutions, des modalités transitoires d'accès de la commission aux fichiers pourraient être convenues avec les services. Les vérifications pourraient être limitées à certains dossiers spécifiques et être réalisées, le cas échéant, en présence d'un membre du service. Il pourrait notamment s'agir de vérifier l'absence de mise en œuvre d'une technique de renseignement dont l'autorisation a été refusée par le Premier ministre.

Un accès direct de la CNCTR aux fichiers de souveraineté permettrait en outre d'éviter une faille dans la garantie « de bout en bout » du contrôle qu'elle exerce lorsqu'elle est saisie de la réclamation d'une personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard⁵⁶.

La commission forme une nouvelle fois le vœu que cette difficulté puisse être surmontée, en concertation avec les services et la CNRLT.

55. Aux termes du 4° de l'article L. 833-2 du code de la sécurité intérieure, la commission : « 4° Peut solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de ses missions, y compris lorsque la technique de recueil de renseignement mise en œuvre n'a fait l'objet ni d'une demande, ni d'une autorisation ou ne répond pas aux conditions de traçabilité, à l'exclusion des éléments communiqués par des services étrangers ou par des organismes internationaux ou qui pourraient donner connaissance à la commission, directement ou indirectement, de l'identité des sources des services spécialisés de renseignement ; (...) »

56. Réclamation prévue par l'article L. 833-4 du code de la sécurité intérieure.

Études

PROTÉGER LES LIBERTÉS : UNE VIGILANCE RENFORCÉE SUR LES DEMANDES LES PLUS SENSIBLES

1. Le contrôle en pratique :
le cas particulier de la surveillance
des extrémismes violents
2. Les professions « protégées » :
une attention particulière portée aux demandes
concernant les personnes dont les activités
parlementaires ou professionnelles ne peuvent
légalement être surveillées

Le contrôle en pratique : le cas particulier de la surveillance des extrémismes violents

La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement prévoit que le recours aux techniques de renseignement ne peut être autorisé que pour la défense ou la promotion d'un nombre limité d'intérêts fondamentaux de la Nation.

Ces intérêts fondamentaux sont énumérés à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure qui distingue sept finalités⁵⁷. Parmi ces finalités figure, au 5°, la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions (a), la prévention des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure (b) et la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique (c).

Dans l'état antérieur du droit⁵⁸, seule la prévention de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous était susceptible de fonder la mise en œuvre d'une interception de sécurité, aux côtés de motifs intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, la prévention du terrorisme et la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées.

La prévention des actions violentes menées par des groupes qualifiés de « subversifs » était alors réalisée aussi bien sur le fondement, entendu au sens large, de la « sécurité nationale », que sur celui de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées. Ce constat a conduit le

57. 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.

58. Voir l'article 3 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques codifié par la suite à l'article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure.

législateur, en 2015, à préciser le cadre juridique en énonçant expressément deux nouveaux fondements légaux. Il ne s'agissait pas d'accroître les moyens de surveillance mais, au contraire, de définir plus strictement les domaines d'intervention des services de renseignement par référence à des incriminations définies dans le code pénal.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, a considéré que, ce faisant, le législateur avait précisément circonscrit les finalités susceptibles de fonder les techniques de renseignement et retenu des critères en adéquation avec l'objectif poursuivi par ces mesures de police administrative.

Les précisions apportées par le législateur en 2015 ne permettent cependant pas d'exclure tout risque d'interprétation extensive des nouvelles dispositions légales et partant, d'éventuelles dérives. C'est pourquoi l'équilibre du dispositif tient également au contrôle qui est fait de leur application. Ce contrôle incombe à la CNCTR. Il lui appartient de s'assurer que la décision de recourir aux techniques de renseignement est justifiée et les techniques choisies, adaptées et proportionnées à la finalité poursuivie et aux motifs invoqués.

La commission examine avec une vigilance particulière les demandes de techniques présentées sur le fondement de la finalité prévue au 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité. Elle le souligne chaque année dans son rapport d'activité.

À la différence de ce qui vaut pour d'autres finalités légales, les agissements susceptibles de faire l'objet d'une surveillance au titre de cette finalité ne procèdent pas, le plus souvent, de motivations socialement ou moralement condamnables par elles-mêmes. Il s'agit en majorité de motivations à caractère politique qui se rattachent donc, sous réserve du respect de la loi générale, à une liberté fondamentale : celle d'exprimer et manifester ses convictions, y compris les plus « extrêmes ». Par ailleurs, au titre de cette police préventive qu'est le renseignement administratif, le législateur n'a pas voulu inclure tous les agissements pénalement répréhensibles mais seulement les plus graves. Il doit s'agir de comportements « violents », à caractère « collectif » et sous réserve qu'ils risquent de troubler « gravement » la paix publique. Ne sont donc pas concernés, par exemple,

certains agissements dits de « désobéissance civile » réalisés sans violence et dans le respect de l'action des forces de l'ordre. Ainsi, les combats idéologiques, l'expression d'une contestation ou la critique des institutions en place ne présentent pas de caractère répréhensible en eux-mêmes, contrairement, par exemple, à la participation à un trafic de stupéfiants ou à la préparation d'un attentat.

Les convictions politiques ou syndicales n'ont pas vocation à être contrôlées. Il en va différemment lorsque leur expression bascule vers l'action violente. En d'autres termes, seuls les méthodes et les modes d'action employés pour défendre ses convictions peuvent justifier qu'une surveillance soit autorisée, en aucun cas les convictions elles-mêmes.

L'enjeu de protection de la vie privée se double ici d'un enjeu de protection des libertés d'expression, d'opinion, d'association ou encore de manifestation.

Dans ces conditions, il appartient à la commission de veiller à ce que le recours à cette finalité ne permette pas la surveillance technique d'individus ciblés à raison de leurs activités politiques ou syndicales ou de leur engagement dans des mobilisations sociales. Ainsi, l'adhésion à une idéologie, même la plus radicale, la défense d'une cause quelle qu'elle soit, ou la mise en œuvre de moyens de contestation pouvant être critiquables, ne peuvent fonder une technique de renseignement tant que les actions menées n'ont pas atteint un certain niveau de gravité et, le cas échéant, de violence.

Depuis près de sept ans, la CNCTR s'est ainsi efforcée de tracer le périmètre d'action des services de renseignement. D'abord en interprétant la portée des dispositions législatives qu'elle a pour mission de faire respecter (1), puis en appréciant la nécessité et la proportionnalité des techniques de renseignement sollicitées (2).

Il s'en est dégagé une doctrine que la présente étude a pour vocation d'exposer et d'expliquer, dans les limites imposées par le secret de la défense nationale. Cette doctrine n'est pas figée. Elle tient compte de l'évolution des menaces et des comportements susceptibles d'être surveillés et repose sur une analyse au cas par cas de chaque demande soumise à l'examen de la commission.

1. La délimitation du champ d'intervention des services de renseignement : un exercice parfois délicat d'interprétation de la teneur des différentes menaces distinguées par le législateur

La doctrine de la CNCTR s'est construite à l'aune des interprétations données par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 juillet 2015 précédemment mentionnée.

1.1. La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions et des actions tendant au maintien ou à la reconstitution des groupements dissous : des finalités strictement circonscrites, peu invoquées par les services

a) L'insurrection et le complot

Dans sa décision du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel, saisi de critiques invoquant l'imprécision de la définition des finalités justifiant l'usage des techniques, a estimé que la finalité prévue au a) du 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure faisait référence aux incriminations pénales du chapitre II (« *Des autres atteintes aux institutions de la République ou à l'intégrité du territoire national* ») du titre 1^{er} (« *Des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation* ») du livre IV (« *Des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique* ») du code pénal.

Ces infractions sont prévues et réprimées par les articles 412-1 à 412-8 de ce code. Elles concernent :

- l'attentat, défini comme un ou plusieurs actes de violences de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ;
- le complot, défini comme la résolution arrêtée entre plusieurs personnes de commettre un attentat ;
- le mouvement insurrectionnel, défini comme toute violence collective de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ;
- l'usurpation de commandement, soit le fait de prendre un commandement militaire quelconque ou de le retenir contre l'ordre des autorités légales, sans droit ou autorisation ;
- la levée de forces armées sans ordre ou sans autorisation des autorités légales ;
- la provocation à s'armer illégalement contre l'autorité de l'État.

Il s'agit, pour l'essentiel, d'infractions passibles d'une peine de détention criminelle, sanction réservée aux crimes qualifiés de politiques⁵⁹. Ces qualifications, qui comptent parmi les plus graves du code pénal, incriminent les insurrections civiles ou militaires, voire armées, de nature à mettre en péril les institutions ou leur forme républicaine, ou encore à porter atteinte à l'intégrité du territoire.

Au regard de ces critères, la CNCTR a adopté une interprétation stricte du champ d'application de la finalité prévue au a) du 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure et n'a rendu que peu d'avis favorables en la matière. En outre, elle est régulièrement conduite à modifier d'office la finalité retenue par le service pour lui préférer une autre finalité plus réaliste au regard des agissements visés, le plus souvent la finalité 5c (prévention des violences collectives) ou, à quelques reprises, les finalités

59. La détention criminelle se distingue de la réclusion criminelle, qui frappe les infractions de droit commun.

prévues aux 2° (prévention de toute forme d'ingérence étrangère) et 4° (prévention du terrorisme) de l'article L. 811-3, lorsque la personne en cause apporte son soutien à des mouvements étrangers adoptant des modes d'action terroristes.

Au demeurant, le nombre de demandes sollicitées par les services sur le fondement de cette finalité est extrêmement faible.

Depuis 2015, les demandes ayant reçu un avis favorable de la CNCTR ont été motivées par un faisceau de plusieurs éléments permettant de fortement suspecter qu'un mouvement « insurrectionnel », c'est-à-dire un soulèvement pouvant sérieusement menacer la stabilité des institutions, était en cours de préparation. Ainsi, la commission a considéré que la menace invoquée sur le fondement de cette finalité était suffisamment étayée lorsqu'il était démontré que des individus faisant état de leur volonté de s'en prendre aux institutions de l'État, participaient en outre à des entraînements militaires à la survie et aux combats, avaient réalisé des repérages, tentaient de former des groupes opérationnels sur le territoire national et à l'étranger et étaient en lien avec une puissance étrangère hostile.

En revanche, la commission considère que les seules velléités proclamées, y compris dans des termes radicaux, de renverser les institutions en place, quand bien même elles seraient partagées au sein d'un groupe de personnes adhérant à la même idéologie, ne suffisent pas à elles seules à caractériser un risque d'atteinte à la forme républicaine des institutions au sens de la loi.

Prise isolément, l'appartenance à une mouvance ou un groupuscule appelant de ses vœux un renversement des institutions, la participation à des manifestations contestataires, l'hostilité affichée envers les valeurs républicaines et l'État français, l'installation de formes communautaires « expérimentales » ne sont pas non plus, en elles-mêmes, suffisantes pour justifier qu'une technique de renseignement soit mise en œuvre sur le fondement de cette finalité. Dans ces différents cas, la CNCTR a estimé qu'en dépit de la radicalité du discours éventuellement prôné par la cible, il existait un trop grand écart entre les capacités d'action de celle-ci et la réalité de la menace d'un renversement des institutions.

b) La reconstitution des ligues dissoutes

La finalité prévue au b) du 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure vise quant à elle la prévention des actions tendant au maintien ou à la reconstitution des groupements dissous en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. Cet article prévoit une procédure de dissolution administrative d'associations ou groupements de fait et distingue sept motifs de dissolution. Le maintien et la reconstitution des groupements dissous en application de ces dispositions sont constitutifs de délits prévus et réprimés par les articles 431-13 à 431-21 du code pénal.

Le champ d'application de cette finalité est défini de façon claire et précise par la loi qui renvoie aux groupements ayant déjà fait l'objet de décisions de dissolution. Ainsi, la limitation objective du périmètre de cette finalité simplifie l'interprétation qui peut en être faite.

Le nombre de demandes présentées sur le fondement de cette finalité, quoique plus important que celles présentées au titre du a), demeure limité. Dans la plupart des cas, la menace représentée par des individus souhaitant reconstituer un groupement violent recoupe également les contours de la finalité de prévention des violences collectives, privilégiée par les services.

En pratique, la CNCTR distingue deux principaux cas de figure. D'une part, les individus appartenant à un groupuscule ou à un mouvement suivis sur le fondement de cette dernière finalité à raison de leurs agissements violents. La dissolution ultérieure du groupuscule auquel ils appartiennent justifie, dans ce cas, que la surveillance se poursuive sur le fondement de la prévention de la reconstitution de groupements dissous, en substitution ou en complément de la finalité de la prévention de violences collectives.

Il peut s'agir, d'autre part, d'individus n'ayant fait l'objet d'aucune surveillance mais dont les agissements postérieurs à une dissolution permettent de penser qu'ils participent à la reconstitution du groupement concerné.

Dans les deux hypothèses, la CNCTR s'attache, en premier lieu, à vérifier que des éléments suffisants font présumer que la nouvelle entité, quelle que soit sa forme et sa dénomination, s'inscrit dans la continuité

de la précédente. À cette fin, le service doit mettre en évidence une identité d'idéologie, de modes opératoires, voire d'organisation avec le groupement dissous, ainsi que la revendication d'un même héritage. La permanence des membres du groupe est également un critère pris en compte par la commission.

La personne doit, en deuxième lieu, prendre part de façon active au processus de reconstitution. La seule adhésion aux idées du groupuscule dissous ou le relationnel maintenu avec certains des membres de l'entité dissoute ne sont ainsi pas déterminants par eux-mêmes.

Enfin, les agissements ne doivent pas faire déjà l'objet d'une procédure judiciaire sur le fondement des dispositions pénales réprimant la reconstitution des groupements dissous.

Les avis défavorables rendus par la CNCTR ont été motivés tantôt par l'absence d'éléments permettant de caractériser de manière suffisamment plausible une implication propre dans le processus de reconstitution du groupement, tantôt par le fait qu'une procédure judiciaire était en cours pour les mêmes faits.

1.2. La prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique : des menaces diffuses et évolutives nécessitant un travail attentif de qualification juridique

Dans sa décision du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur avait entendu définir la finalité prévue au c) du 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure par référence aux incriminations pénales prévues aux articles 431-1 à 431-10 du code pénal.

Ces dispositions figurent au chapitre I^{er} (« *Des atteintes à la paix publique*») du titre III (« *Des atteintes à l'autorité de l'État* ») du livre IV

(« *Des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique* ») du code pénal. Elles concernent les infractions suivantes :

- les entraves aux libertés d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation de manière concertée et à l'aide de menaces, coups, violences, voies de fait, destructions ou dégradations ;
- la participation à un attroupement, sans arme et après sommations, ou avec arme, avec possible aggravation en raison de la dissimulation du visage, l'attroupement étant défini comme tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public ;
- la provocation directe à un attroupement armé, suivie ou non suivie d'effet ;
- l'organisation d'une manifestation illicite sur la voie publique, soit sans déclaration préalable ou interdite, ou la participation à une manifestation ou une réunion publique en étant porteur d'arme ;
- le fait de dissimuler son visage au sein ou aux abords d'une manifestation au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont susceptibles d'être commis.

Si ce renvoi implicite aux « crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique » permet d'appréhender le « type » d'agissements visés par le législateur en 2015, les demandes soumises à l'examen de la CNCTR ont nécessité de préciser la nature et les éléments constitutifs de l'acte de violence dont la surveillance entend prévenir la survenance.

La CNCTR s'est donc appliquée, au fil de ses avis, à dégager une doctrine qui détermine les contours de l'action violente et précise la nature des comportements susceptibles d'entrer dans le champ de la finalité 5c au regard de deux critères expressément posés par la loi : la gravité de l'atteinte susceptible d'être portée à la paix publique par l'acte violent (1.2.1) et sa dimension collective (1.2.2).

1.2.1. Des agissements qui auraient pour effet, s'ils se réalisaient, de porter gravement atteinte à la paix publique

La gravité de la menace est un critère essentiel d'appréciation des demandes (a). Elle permet à la CNCTR de déterminer le périmètre des comportements violents susceptibles de caractériser la menace (b).

a) Le législateur a explicitement mis l'accent sur la gravité de l'atteinte portée à la paix publique

Le texte prévoit que la menace doit, tout d'abord, attenter à la paix publique, rappelant ainsi que la mise en œuvre de techniques de renseignement ne se justifie que pour la défense des intérêts fondamentaux de la Nation.

Le législateur n'a pas défini la notion de « paix publique ». Les travaux parlementaires révèlent toutefois qu'il l'a préférée à celle de « sécurité nationale ». Cette dernière notion, sans doute plus restrictive, aurait limité l'emploi des techniques de renseignement à la prévention des menaces mettant en péril la sécurité des Français dans le but de déstabiliser les institutions républicaines.

Dès lors qu'est en cause la « paix publique », les attaques contre les institutions de l'État ne sont pas les seules concernées. Peut également relever de cette finalité la prévention d'atteintes à la vie économique du pays, sous forme de sabotage ou d'intrusions violentes dans des implantations industrielles.

La notion de « paix publique » se distingue par ailleurs de celle d'« ordre public » bien que les deux puissent, dans certains cas, se recouvrir partiellement. Ainsi, toutes les atteintes à l'ordre public ne constituent pas un trouble à la paix publique. À l'inverse, certains comportements ne relèvent pas de l'ordre public mais peuvent troubler la paix publique. C'est la gravité des menaces en cause qui permet de tracer la ligne de démarcation.

b) C'est à l'aune de ce critère de gravité que la CNCTR a défini la nature des comportements susceptibles d'entrer dans le champ de la finalité de prévention des violences collectives

Violences physiques ou psychologiques. La violence s'entend naturellement des comportements susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique des personnes, tels que des coups portés ou l'usage d'une arme. Cela recouvre évidemment l'action des groupes qui s'efforcent de faire dégénérer des manifestations, des rassemblements politiques ou syndicaux, dans le but d'agresser les forces de l'ordre.

Un risque d'atteinte à l'intégrité morale, par un acte particulièrement grave d'intimidation ou de menace, peut également justifier qu'une surveillance technique soit autorisée. Ainsi en est-il, par exemple, de la préparation d'une visite d'intimidation orchestrée par plusieurs individus au domicile d'un autre ou de menaces de mort adressées à une personne ainsi qu'aux membres de sa famille.

Atteintes aux biens. La CNCTR admet également qu'une atteinte aux biens puisse être qualifiée de violence au sens de cette finalité. Le renvoi aux dispositions du code pénal y invite d'ailleurs puisque sont expressément visées à l'article 431-1 de ce code les voies de faits, destructions ou dégradations.

Toutes les atteintes aux biens ne peuvent néanmoins être assimilées à des violences. La commission distingue l'inscription de graffiti sur un bâtiment et les dégradations sérieuses dont la gravité montre la détermination de leur auteur et le risque d'une escalade dans la violence.

L'atteinte portée à des biens peut aussi fonder une surveillance technique lorsqu'elle est destinée à provoquer des heurts avec d'autres personnes, en particulier les forces de l'ordre ou des membres de groupuscules rivaux, ou lorsqu'elle présente intrinsèquement un risque pour les personnes, à l'instar des incendies volontaires ou des atteintes aux infrastructures dont la défaillance représenterait un danger pour les personnes (pénétration dans une centrale nucléaire, édification de barrages empêchant l'intervention des forces de l'ordre ou des secours, actions génératrices de risques d'accidents collectifs majeurs visant des installations protégées).

L'atteinte aux biens peut également justifier une surveillance lorsque la personne a participé à des dégradations ayant engendré un préjudice économique, social et financier particulièrement important et compromettant l'exercice normal d'une activité légale (destruction de machines, sabotages d'envergure, etc.).

En revanche, les dégradations légères commises dans le cadre d'activités militantes ne sont pas considérées par la CNCTR comme des violences au sens de la finalité 5c (tags, jets de peinture, par exemple).

Troubles à l'ordre public sans violence. Par sa rédaction même, la loi exclut les actes et comportements non violents, même s'ils troublent l'ordre public, et alors même qu'ils pourraient recevoir une qualification pénale. La commission veille ainsi au respect d'une ligne de partage claire entre la finalité 5c et la gestion ordinaire des troubles à l'ordre public, qui ne peut justifier, en vertu du choix fait par le législateur, le recours à des techniques de renseignement. Il en va ainsi par exemple des actes de désobéissance civile et des actions « coup de poing » destinées à alerter l'opinion publique, si elles ne présentent pas intrinsèquement le risque de dégénérer en violences. La même analyse s'applique à l'occupation illégale de lieux, si elle ne s'accompagne pas d'une volonté de la défendre par la violence. Des actions de propagande visant à dénoncer de manière vindicative, voire virulente, la politique du Gouvernement ne peuvent pas non plus recevoir, à elles seules, la qualification de violences collectives au sens de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

Participation à une manifestation. La seule participation à une manifestation, quand bien même celle-ci pourrait dégénérer en violences, ne permet pas non plus de caractériser une menace violente. Le service doit apporter des éléments permettant de penser que la cible est susceptible de prendre part personnellement à des heurts. Cette démonstration peut être faite par l'indication que la cible a manifesté une telle volonté, qu'elle a par le passé participé à des violences à l'occasion de rassemblements, que sa présence est régulièrement constatée, dans les cortèges, en compagnie d'individus violents au sein d'un bloc violent, ou encore qu'elle prend part à l'organisation de manifestations qui dégèrent systématiquement en violences. Il en va *a fortiori* de même lorsque la cible a pris part à

des affrontements volontaires avec les forces de l'ordre (embuscades, blocages...). La CNCTR s'efforce ainsi de distinguer le manifestant de l'individu pouvant être regardé comme un assaillant.

1.2.2. Le caractère collectif des violences

La menace violente doit revêtir une dimension collective pour que le recours à la finalité 5c se justifie. La CNCTR s'attache ainsi à vérifier que l'action violente projetée implique plusieurs personnes, que ce soit dans la phase de préparation ou lors du passage à l'acte en tant que tel.

Cette exigence légale, qui apparaît dans l'intitulé même de la finalité 5c, découle également du renvoi aux dispositions des articles 431-1 à 431-10 du code pénal qui définissent tous des incriminations impliquant une action collective.

La surveillance d'une personne au titre de la finalité 5c suppose donc que celle-ci agisse dans le cadre d'un groupe, ou d'un mouvement auquel elle est affiliée ou dont au moins elle partage les convictions et les objectifs.

La simultanéité de plusieurs actions individuelles violentes peut poser question. Sans aller jusqu'à exiger qu'une communauté d'action et d'intention soit établie, à l'instar de la notion pénale de co-action, la loi exige la démonstration d'un projet commun, *a minima* partagé. Certaines situations se trouvant à la limite entre la menace portée par un groupe et l'agrégation de projets individuels, dont les « communautés » virtuelles qui se multiplient avec le développement des réseaux sociaux, font l'objet d'un examen au cas par cas.

Le cas se présente enfin d'individus parfaitement isolés, mais dont l'activité, en particulier sur les réseaux sociaux, montre l'existence d'une menace à caractère terroriste. Face à ce profil du « loup solitaire », la CNCTR requalifie d'office la demande du service, en substituant à la finalité 5c, la finalité de prévention du terrorisme (4^o de l'article L. 811-3) qui n'implique pas une dimension collective.



La commission s'est ainsi attachée à la définition d'une doctrine d'interprétation de la loi assurant la conciliation voulue par le législateur entre protection de la paix publique et protection des libertés (la première étant d'ailleurs une condition nécessaire pour le bon exercice des secondes). Elle doit ensuite confronter cette doctrine à la présentation de demandes de techniques construites à partir d'indices, de soupçons et d'éléments fragmentaires, caractéristiques inhérentes à une démarche de prévention. Enfin, la vérification de la proportionnalité des techniques demandées est spécialement nécessaire, s'agissant d'actes à caractère politique.



2. Précision et exhaustivité de la motivation des demandes : un nécessaire dialogue avec les services

La CNCTR s'assure que les risques de menace invoqués par les services dans leurs demandes sont suffisamment plausibles pour justifier le recours à une technique. Les faits et les arguments qui y sont développés doivent lui permettre, à la fois, d'apprécier la nature de la menace ainsi que le caractère plausible de sa survenance (2.1) et d'évaluer le degré d'implication de la personne visée dans un projet concerté de violences (2.2).

Il s'agit de trouver le point d'équilibre entre, d'un côté, la prévention d'atteintes aux institutions républicaines et de dérives violentes et, de l'autre, la protection des libertés individuelles, au premier rang desquelles figurent, s'agissant de cette finalité sensible du renseignement, les libertés politiques. Cela passe par un travail d'appréciation qui est, par construction, délicat.

En effet, à la différence de la police judiciaire, qui agit pour la répression d'infractions caractérisées, les services de renseignement ont pour unique mission de **prévenir** la réalisation de menaces. Ils se livrent donc à un travail d'anticipation, qui demande du temps et débute sur la base de suspicions, d'hypothèses et d'indices.

La CNCTR, de son côté, a besoin d'être suffisamment éclairée pour apprécier le bien-fondé de la demande.

La résolution de cette contradiction passe par un effort spécial de motivation de la part des services. Ceux-ci sont invités, non seulement à exposer leurs soupçons, mais encore à éclairer le contexte, le relationnel de la cible, rappeler ses agissements passés, verser au dossier l'ensemble des éléments concrets dont ils disposent en laissant le soin à la commission d'apprécier leur pertinence. L'anticipation d'une menace doit être étayée

par des éléments objectifs en relation avec la finalité invoquée. *A contrario*, la commission ne peut admettre la mise en œuvre d'une technique de renseignement au titre de la seule « levée de doute », approche qui consisterait à s'assurer de la « non dangerosité » de la personne à partir de simples soupçons non étayés. Cette sorte de renversement de la charge de la preuve, dans une procédure qui ne peut par définition être contradictoire, exposerait au risque d'une pénétration de certains milieux politiques et syndicaux, risque que la loi a précisément entendu conjurer.

2.1. Un examen attentif des menaces invoquées par les services dans leurs demandes

La CNCTR apprécie, en tout premier lieu, **l'adéquation entre la menace**, telle qu'elle est décrite par le service auteur d'une demande, et **le fondement légal** sur lequel celui-ci s'appuie pour recourir à une technique.

Il arrive qu'une menace relève de plusieurs finalités à la fois.

À titre d'exemple, des groupes extrémistes, connus pour leur violence comme pour leur participation à des trafics, peuvent être placés sous surveillance afin de prévenir des violences collectives autant que pour entraver leurs activités criminelles, au titre de la prévention du crime organisé, finalité du renseignement prévue au 6° de l'article L. 811-3 du code. Dans cette dernière hypothèse, la commission veillera à ce que l'action de surveillance menée par les services dans le cadre de cette finalité s'interrompe dès lors qu'une judiciarisation est possible.

La CNCTR vérifie ensuite **que le risque de violences collectives est suffisamment étayé**.

Comme il a été dit plus haut, l'emploi des techniques de renseignement vise à prévenir des risques de menaces, qui ne peuvent être décrits au stade de la demande qu'à l'état d'hypothèse vraisemblable. Contrairement aux procédures judiciaires, la procédure administrative d'autorisation des techniques de renseignement ne relève pas du régime de la preuve et n'est ni inquisitoire, ni contradictoire. La question de la plausibilité des menaces

exposées dans les demandes de techniques est donc déterminante puisque la CNCTR ne peut se fonder que sur les éléments portés à sa connaissance par les services. L'expérience acquise par la commission, dont sa relative familiarité avec les champs d'action des services et les enseignements tirés du contrôle qu'elle exerce *a posteriori*, c'est-à-dire sur le produit de la mise en œuvre des techniques, lui permettent toutefois de disposer d'une capacité propre d'appréciation quant à la vraisemblance de certaines menaces. Les éléments invoqués doivent impérativement être fiables, objectifs et exhaustifs et ne pas être présentés de manière trop générale, elliptique ou tronquée.

Cet examen peut conduire la commission à engager un dialogue avec le service, lorsqu'elle se trouve en face d'une demande qui ne peut être ni rejetée *a priori*, ni accueillie en l'état de sa motivation. Elle réclame alors au service des renseignements complémentaires, le cas échéant sur certains points précis de la motivation. Cette procédure interrompt le délai d'examen dont dispose la commission. Celui-ci recommence à courir en fonction de la diligence du service à répondre.

La CNCTR apprécie ainsi chacun des faits ou des arguments avancés par les services pour motiver leurs demandes, en s'assurant, avant de rendre son avis, que le risque de violences collectives peut être regardé comme suffisamment plausible et caractérisé, et non simplement éventuel. Elle procède à ces vérifications au cas par cas, tout en veillant à garantir la cohérence de ses avis, afin de se montrer prévisible vis-à-vis des services dans son appréciation de leurs demandes.

Dans ce souci de cohérence, elle a entrepris un travail interne de formalisation et de consolidation de sa doctrine, matérialisé sous la forme d'un recueil de doctrine, qui est régulièrement actualisé et diffusé au sein de la CNCTR comme outil de référence destiné à faciliter l'instruction préalable des demandes. Les services de renseignement ont été destinataires de la part de ce recueil consacrée à la prévention des violences collectives.

Le même souci a conduit à ce que les demandes présentées sur le fondement de la prévention des violences collectives qui ne sont pas soumises à la formation collégiale fassent généralement l'objet d'échanges avec le président de la commission, avant que le magistrat désigné ne rende son avis.

2.2. Une évaluation exigeante de l'implication de la cible à partir de faisceaux d'indices

Réserve faite des dispositions spéciales permettant de surveiller l'entourage d'un individu suivi à titre principal par les services de renseignement, une personne ne peut faire l'objet d'une surveillance technique que si elle apparaît personnellement impliquée dans un processus pouvant conduire à des violences collectives. S'agissant de police administrative, il n'est pas question d'en faire le procès ou d'apprécier sa « culpabilité ». Mais il faut s'assurer qu'elle peut raisonnablement être regardée comme un acteur des agissements susceptibles de conduire aux violences.

Cette appréciation va résulter de l'évaluation de l'ensemble des indices apportés par le service.

La commission va rechercher si le passé de la personne atteste de son inclination pour la violence. À cet égard, elle fera la part entre une implication établie (notamment par l'existence de condamnations pénales) et des présomptions trop vagues (il y a une différence de portée sensible entre le constat que la personne a participé à diverses manifestations qui ont été assorties de violences et le fait qu'elle a été vue elle-même en train de prendre part à ces violences). Le goût pour les armes à feu et pour la pratique du tir, répandu parmi les membres de certains groupes extrémistes, sera évidemment pris en compte. Il en ira bien sûr de même de la place de la personne dans la préparation des actions engendrant des violences : fait-elle partie des organisateurs ? est-elle au moins proche de ces derniers ? appartient-elle à une émanation du groupe spécialement chargée d'actions violentes ? a-t-elle déjà apporté un soutien logistique à ces actions, par exemple en fournissant des matériels susceptibles d'être utilisés contre les forces de l'ordre ?

Cet exercice d'appréciation exige, plus que tout autre, un examen au cas par cas des demandes.

**Les professions « protégées » :
une attention particulière portée aux
demandes concernant les personnes
dont les activités parlementaires
ou professionnelles ne peuvent
légalement être surveillées**

1. Une procédure spéciale pour prévenir le risque qu'une technique de renseignement conduise à surveiller l'exercice d'un mandat ou d'une profession protégée par la loi

L'article L. 821-7 du code de la sécurité intérieure interdit qu'un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste fasse l'objet d'une technique de renseignement à raison de l'exercice de son mandat ou de sa profession.

Cette disposition a été introduite lors des travaux parlementaires ⁶⁰ ayant conduit à l'adoption de la loi du 24 juillet 2015 afin que celle-ci tienne particulièrement compte de la situation des personnes dont la fonction ou la profession mérite, dans l'intérêt d'une démocratie, une protection renforcée vis-à-vis des techniques de renseignement. Lors des débats

60. Voir, notamment, les amendements n°386 (Rect) et n°410 (Rect) défendus par le Gouvernement lors de la séance de l'Assemblée nationale du 13 avril 2015, ainsi que l'amendement n°COM-42 présenté par le rapporteur de la commission des lois du Sénat lors de sa séance du 18 mai 2015.

ayant accompagné l'examen de ce texte, avait été évoqué le risque qu'une technique soit utilisée de telle sorte qu'en résultent l'espionnage politique d'un parlementaire, une atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire, la surveillance des échanges entre un avocat et son client dans l'exercice des droits de la défense, ou encore l'accès d'un service de renseignement au secret des sources d'un journaliste. La loi, pour prévenir de tels risques, a dès lors expressément interdit aux services de renseignement de demander l'autorisation de recourir à une technique à l'encontre de ces personnes pour des motifs tirés de l'exercice de leur mandat ou de leur profession.

Cette interdiction, destinée à protéger les parlementaires, magistrats, avocats et journalistes contre le risque d'une surveillance de leurs activités parlementaires ou professionnelles, ne signifie pas que les personnes concernées bénéficient, en leur qualité, d'une totale immunité vis-à-vis des techniques de renseignement : toute personne titulaire d'un mandat parlementaire ou exerçant l'une de ces professions peut légalement faire l'objet d'une surveillance dès lors que son comportement révélerait l'existence d'agissements n'entrant pas dans le cadre de l'exercice normal de ses activités parlementaires ou professionnelles et constituant une menace dirigée contre les intérêts fondamentaux de la Nation. Seulement, un service ne pourra y être autorisé qu'à la condition d'avoir présenté une demande spécialement motivée, et qu'après que la commission aura effectué des vérifications approfondies : elle devra s'assurer, en particulier, que les motifs invoqués dans cette demande sont, sans aucun doute possible, « détachables » de l'activité parlementaire ou professionnelle de la personne concernée, qu'ils peuvent légalement fonder le recours à une technique de renseignement à son égard, et que les faits décrits par le service mettent au jour un risque avéré de menace pour les intérêts fondamentaux de la Nation.

Le législateur, pour l'exercice de ce contrôle, a mis en place une procédure spécialement adaptée.

Tout d'abord, l'avis de la CNCTR sur la légalité d'une demande relative à une profession « protégée » ne peut être rendu qu'en formation plénière, c'est-à-dire dans sa formation la plus solennelle. Ce mode de délibération,

qui favorise le débat interne entre les membres, est réservé à l'examen des demandes qui méritent, par leur nature ou les enjeux particuliers qu'elles soulèvent pour la protection des libertés, une discussion approfondie. Un tel examen est donc systématique pour toute demande visant un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste. La diversité d'origine, de statut et d'expérience des membres appelés à délibérer constitue une garantie supplémentaire pour prévenir tout risque de contournement de la loi.

La procédure d'urgence, qui permet au Premier ministre d'ordonner la mise en œuvre immédiate d'une technique malgré un avis défavorable de la CNCTR, n'est pas applicable lorsqu'est concernée l'une de ces personnes.

Enfin, la loi impose qu'en cas d'autorisation, la CNCTR soit automatiquement destinataire des transcriptions réalisées par les agents du service concerné. Elle vérifiera ainsi le produit de la mise en œuvre des techniques de renseignement concernant ces personnes puis s'assurera, constatant les résultats d'une telle surveillance, que l'autorisation d'y recourir n'a pas été détournée de son but.

2. Un contrôle vigilant, *a priori* et *a posteriori*, qui conduit la CNCTR à se prononcer sur des questions délicates

En application de cette procédure spéciale, la CNCTR procède à un contrôle particulièrement attentif, *a priori* et *a posteriori*. Lorsque les techniques sont centralisées et accessibles à la commission directement depuis ses locaux grâce aux outils informatiques mis à sa disposition par le GIC, ce contrôle est systématique et exhaustif.

La CNCTR veille à ce que les services de renseignement signalent systématiquement dans leurs demandes que leur cible exerce un mandat parlementaire ou une profession protégée.

Toute demande visant un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste doit explicitement mentionner le mandat qu'il détient ou la profession qu'il exerce. La commission s'assure que les services de renseignement ne méconnaissent pas la situation de ces personnes lors de la rédaction de leurs demandes, afin qu'aucun manquement ou aucune irrégularité à cet égard ne les prive de la protection à laquelle elles ont droit.

Si les services s'appliquent, en règle générale, à rédiger leurs demandes avec sérieux, en y décrivant la plupart du temps d'une façon détaillée, un comportement, des faits ou une activité susceptibles de révéler les indices d'une menace, le contrôle de la CNCTR n'en demeure pas moins tributaire, dans le cas de ces personnes comme dans d'autres, de la qualité des informations qui lui sont communiquées. Ne disposant pas elle-même de facultés d'investigation pour s'assurer de la situation de ces personnes, c'est de la responsabilité des services, pour la bonne application de la procédure prévue à l'article L. 821-7 du code de la sécurité intérieure, que de vérifier eux-mêmes, à partir des informations dont ils disposent,

la profession, ou la fonction, des personnes qui font l'objet de leurs demandes : ce n'est qu'après avoir recherché, sur la base de critères précis et objectifs, tout indice permettant de s'assurer de la qualité de la personne concernée, que le service pourra présenter une demande.

À ce stade de l'instruction des demandes, la commission doit donc vérifier que cette condition a été préalablement et correctement remplie, le cas échéant en engageant un dialogue avec l'auteur d'une demande qu'elle jugerait incomplète ou comportant des renseignements incertains sur la situation de la personne visée. En cas de doute sur le statut de la personne, la formation plénière est en tout état de cause saisie. C'est à elle qu'il revient d'apprécier si l'information de la commission est suffisante et, dans l'affirmative, si la « cible » doit se voir reconnaître la protection prévue par la loi.

La CNCTR s'assure ainsi de la qualité des demandes qu'elle reçoit, en veillant à ce qu'elles décrivent avec exactitude la situation des personnes dont l'activité professionnelle ou la fonction ne peut faire l'objet d'une surveillance.

- Le cas des demandes visant un journaliste

La CNCTR a une responsabilité délicate, qui est d'indiquer aux services comment reconnaître la qualité de journaliste d'une personne au sens du code de la sécurité intérieure.

Deux définitions coexistent dans le droit positif, celle donnée par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et celle figurant à l'article L. 7111-3 du code du travail. Les deux, ainsi que l'a relevé la doctrine, sont largement tautologiques : est ainsi journaliste professionnel, selon le code du travail, « toute personne qui a pour activité principale, régulière et rétribuée, l'exercice de sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, publications quotidiennes et périodiques ou agences de presse et qui en tire le principal de ses ressources ».

La CNCTR a retenu celle de la loi du 29 juillet 1881, ce texte étant, dans son esprit, l'inspiration des dispositions du code de la sécurité intérieure : ce qui est en jeu est en effet la protection du secret des sources, condition pour garantir la liberté d'informer. Est donc journaliste, pour la commission « toute personne qui, exerçant sa profession dans une ou plusieurs entreprises de

presse, de communication au public en ligne, de communication audiovisuelle ou une ou plusieurs agences de presse, y pratique, à titre régulier et rétribué, le recueil d'informations et leur diffusion au public »⁶¹.

La commission n'exige donc pas que cette activité soit menée à titre principal, comme le fait le code du travail. Elle doit toutefois être « rétribuée », sans qu'il soit besoin, à la différence du code du travail, que la personne en tire « le principal de ses ressources ».

La CNCTR prend par ailleurs en compte, comme le fait la loi de 1881 depuis sa modification par la loi du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes⁶², l'activité menée dans le cadre de services de communication au public en ligne ou de communication audiovisuelle.

La définition retenue est ainsi protectrice par son caractère extensif et en accord avec l'esprit et la lettre de la loi de 1881.

Elle n'est toutefois pas d'un maniement toujours aisé, soit parce que le service ne dispose pas d'éléments de fait suffisants pour attribuer cette qualification, soit parce que l'on se trouve face à une situation aux marges de la loi. Tel est le cas, non seulement, avec certaines activités militantes dont le caractère « journalistique » est incertain, mais aussi du fait du développement de nouvelles prestations d'informations en ligne : blogs, podcasts ou entretiens diffusés en ligne, par exemple.

En tout état de cause, afin de donner toute son effectivité à la volonté de protection exprimée par le législateur, la commission considère que le doute doit profiter à la « cible ».

- Les autres qualités protégées

Dans le cas des parlementaires, magistrats et avocats, la question présente moins de difficulté. À l'exception des demandes relevant du régime de la surveillance des communications électroniques internationales, pour lesquelles la protection de la loi ne vaut qu'en cas d'exercice sur le territoire

61. Voir l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

62. Voir la loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes.

national du mandat parlementaire ou de la profession concernée⁶³, cette protection s'applique quel que soit le pays d'installation des personnes visées, dès lors que l'intéressé se trouve en France.

La CNCTR doit donc se prononcer sur la qualification au regard de personnes exerçant le cas échéant dans un cadre étranger, selon les règles de ce pays.

Les grandes lignes de la doctrine élaborée par la commission à ce titre figurent dans sa délibération n°1/2015 du 29 octobre 2015, disponible sur son site Internet.

Elle a ainsi été conduite à retenir, pour la qualité de parlementaire, une définition valable quel que soit le système politique en cause. Est ainsi regardée comme « parlementaire », outre les députés et sénateurs français, ainsi que les députés européens, « toute personne, quelle que soit sa nationalité, qui dans son pays d'origine, détient du suffrage universel direct ou indirect un mandat national ou fédéral ». Il n'appartient évidemment pas à la commission de se prononcer sur la sincérité de l'élection ou, plus largement, sur le caractère démocratique du pays dans lequel s'exerce le mandat.

La même approche a prévalu pour les magistrats et les avocats. La protection doit, selon la CNCTR, s'appliquer à « toute personne qui, dans son pays ou dans un cadre international, détient d'un État ou d'une organisation interétatique, le pouvoir de trancher en toute indépendance des différends ou de prononcer des sanctions par des décisions exécutoires au moyen de la force publique », s'agissant des premiers ou qui, « au bénéfice d'une qualification reconnue, tient de la loi le pouvoir de représenter ou assister une personne devant une juridiction instituée par un État et est astreinte à des obligations professionnelles et déontologiques », s'agissant des seconds.

Au fil de ses avis, la CNCTR a par ailleurs précisé, en ce qui concerne la profession d'avocat, que la protection instituée par la loi ne se limitait pas aux activités juridictionnelles exercées par un avocat mais s'appliquait également à ses fonctions de conseil juridique.

63. Voir les dispositions de l'article L. 854-3 du code de la sécurité intérieure.

La prévention des atteintes indirectes

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse précise que l'atteinte au secret des sources des journalistes, qui est interdite, peut être directe aussi bien qu'indirecte.

La commission fait naturellement sienne cette approche. Un service de renseignement ne peut donc utiliser de technique à l'encontre d'un proche d'un journaliste ou d'un membre de son entourage, dès lors que la surveillance aurait pour objet d'accéder à des données liées à l'activité d'investigation et de documentation de ce journaliste.

Il en va de même pour les autres mandats et professions protégés. Afin de prévenir tout contournement de la loi, la CNCTR considère que lorsque les informations ou documents recherchés par le suivi d'un objectif en relation directe avec une personne exerçant une profession protégée, se rattachent, de fait, à l'activité de cette dernière, l'objectif doit bénéficier des garanties, notamment procédurales, prévues par la loi.

À titre d'exemple, une technique de renseignement sollicitée à l'égard de l'assistant d'un parlementaire afin de recueillir des informations que l'intéressé ne peut détenir qu'à raison de sa particulière proximité avec ce parlementaire, sera examinée par la formation plénière de la commission qui s'interrogera, le cas échéant, sur la « détachabilité » des éléments recherchés.

La délicate question de la « détachabilité »

Ainsi qu'il a été dit, le code de la sécurité intérieure n'accorde pas une immunité totale aux personnes exerçant une profession protégée. Il n'interdit pas la surveillance d'agissements qui se distinguent de l'exercice normal de la profession ou du mandat et porteraient atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

De la même façon, la loi du 29 juillet 1881 réserve le cas où un « *impératif prépondérant d'intérêt public* » justifie une atteinte au secret des sources du journaliste.

L'appréciation de la CNCTR est aisée si l'agissement en cause est absolument étranger à la profession. Elle est plus délicate lorsque sont en cause des agissements susceptibles d'interférer avec l'exercice de la profession. Tel est le cas d'un journaliste étranger dont il apparaît qu'il est en lien avec les services de renseignement de son pays. En pareille hypothèse, la commission admet la possibilité d'une surveillance au titre de la « prévention de toute forme d'ingérence étrangère ». Elle va toutefois veiller à ce que les renseignements recueillis et exploités ne concernent que les activités qualifiables d'« ingérence ».

On doit enfin relever que le développement de certaines formes de « guerre hybride », se traduisant par des démarches d'influence, la présence sur les réseaux sociaux de personnalités fictives se présentant comme exerçant une activité d'information du public et plus généralement la déstructuration de l'activité d'information rendent difficile le contrôle de la commission.

Les travaux récemment menés, notamment au Parlement⁶⁴, sur l'ingérence de puissances étrangères illustrent bien ces difficultés d'appréciation.

La CNCTR ne donnera un avis favorable qu'après s'être assurée de l'existence d'une véritable ingérence, c'est-à-dire d'une implication personnelle de l'intéressé au vu d'indices montrant qu'il est en relation avec une puissance étrangère. *A contrario*, elle ne saurait admettre qu'une technique de renseignement soit utilisée à l'égard d'un parlementaire ou d'un journaliste au seul motif que les informations qu'il diffuse ou les opinions qu'il défend contribuent à la stratégie d'influence d'une puissance étrangère.

64. Notamment ceux menés à l'Assemblée nationale par la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français.

Une exploitation sous étroit contrôle

En cas d'autorisation, les services ne peuvent transcrire ou extraire, parmi les informations collectées à l'égard des personnes protégées, que des renseignements utiles à la prévention de la menace ayant justifié cette décision : ne peuvent dès lors être conservées d'autres informations qui ne présenteraient pas de lien avec cet objectif, dont les éléments de la vie professionnelle ou parlementaire de la personne faisant l'objet d'une surveillance.

Pour garantir concrètement le respect de cette exigence, la CNCTR doit être destinataire des « productions » réalisées lors de la phase d'exploitation de la technique, c'est-à-dire de ses résultats. Pour les techniques centralisées par le GIC, la commission accède directement à l'ensemble des transcriptions et extractions réalisées par les services depuis ses locaux.

Les facilités offertes par cet accès à distance ont permis à la CNCTR de vérifier en 2022 l'intégralité des productions portant sur les personnes protégées.

La commission s'assure alors du caractère sérieux et rigoureux des transcriptions réalisées par les agents du service concerné, et en tire des enseignements utiles dans la perspective d'une éventuelle demande de prolongation de la surveillance : ce n'est qu'après avoir confronté le produit de cette surveillance avec les objectifs initialement recherchés, que la CNCTR, réunie en formation plénière, rendra son avis.

En outre, la mise en œuvre de techniques à l'égard d'un parlementaire, d'un magistrat, d'un avocat ou d'un journaliste donne lieu à un contrôle *a posteriori* renforcé de la commission se traduisant concrètement par des déplacements fréquents dans les locaux des services.

Si la CNCTR n'a jamais détecté, à l'occasion de ses contrôles, d'irrégularité qui témoignerait d'une intention frauduleuse de la part d'un service de renseignement, elle relève néanmoins chaque année des défauts dans la manière dont sont exploitées les données collectées, principalement en raison d'une insuffisante discipline. 2022 ne fait pas exception, puisque la commission a dû ordonner la destruction de retranscriptions de conversations qui relevaient d'une activité protégée par la loi.

Fiches thématiques



Le cadre juridique des techniques de renseignement et ses évolutions



1. Quelques rappels

Une activité longtemps marquée par l'opacité et l'absence de régulation

L'activité de renseignement, prérogative régaliennne « *secrète par essence et par nécessité* »⁶⁵, s'est longtemps exercée dans un environnement « *para-légal, extra-légal voire a-légal* »⁶⁶.

Le cadre juridique régissant tant l'organisation des services de renseignement que leur action a toutefois profondément évolué ces dernières décennies, les réformes entreprises ayant eu pour objectif de concilier le renforcement de la protection du droit au respect de la vie privée des citoyens avec la préservation des intérêts fondamentaux de la Nation.

Un premier pas dans l'encadrement de l'activité de renseignement trouve son origine dans une décision du Premier ministre du 28 mars 1960 créant le groupement interministériel de contrôle (GIC), service placé sous son autorité et chargé d'exécuter, pour le compte des services de renseignement, les interceptions téléphoniques administratives.

Plusieurs lois sont ensuite intervenues, au cours des décennies 1990 et 2000, pour encadrer certaines techniques de surveillance et instaurer un contrôle des services de renseignement, sans toutefois conduire à un encadrement global du renseignement :

- la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, qui, pour la première fois, a défini les conditions dans lesquelles

65. Voir le rapport du 14 mai 2013 de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, déposé par la commission des lois de l'Assemblée nationale et présenté par M. Urvoas et M. Verchère, p.13

66. Voir le rapport n°2697 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif au renseignement, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 avril 2015 et présenté par M. Jean-Jacques Urvoas, p. 15.

des interceptions de sécurité pouvaient être opérées à des fins de police administrative et a créé une autorité administrative indépendante chargée de leur contrôle, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) ;

- la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 créant la délégation parlementaire au renseignement qui a instauré une délégation parlementaire commune à l'Assemblée nationale et au Sénat pour contrôler la politique suivie en matière de renseignement.

Les premiers organes de contrôle du renseignement : le GIC, la CNCIS et la DPR

Le groupement interministériel de contrôle (GIC) : service à compétence nationale relevant du Premier ministre, le GIC est chargé de centraliser les demandes de techniques présentées par les services. Il les soumet au Premier ministre après avoir recueilli l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Ses missions sont aujourd'hui décrites à l'article R. 823-1 du code de la sécurité intérieure. Elles incluent en particulier la centralisation des demandes de techniques de renseignement et des renseignements recueillis par les services. Le GIC a l'exclusivité de la relation avec les opérateurs de communications électroniques et les fournisseurs de services sur Internet pour recueillir les données traitées, qu'il met ensuite à la disposition des services de renseignement. Il gère en outre les systèmes informatiques sécurisés permettant l'exploitation centralisée des données recueillies au moyen des techniques de renseignement.

La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) est une autorité collégiale créée en 1991, sous le statut d'une autorité administrative indépendante. Composée de trois membres (un président issu du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, un député et un sénateur), elle avait pour mission de veiller au respect des dispositions légales relatives à l'autorisation et à l'exécution des mesures d'interception. Chargée par la loi d'exercer un contrôle *a posteriori* sur les interceptions administratives de correspondances, dites « interceptions de sécurité », puis sur la collecte des données de connexion et la géolocalisation en temps réel, elle a, dès ses premiers mois d'existence et avec l'accord du Gouvernement, étendu son champ d'intervention à l'examen *a priori* de la légalité des demandes,

émittant un avis sur ces dernières avant que le Premier ministre ne statue. La CNCTR a remplacé la CNCIS en 2015, reprenant ses effectifs et ses moyens pour l'exercice de prérogatives plus étendues.

La délégation parlementaire au renseignement (DPR), créée en 2007, comprend huit membres, quatre sénateurs et quatre députés, tous habilités ès qualités à connaître d'informations classifiées. Initialement limitée au suivi de l'activité générale et des moyens des services spécialisés de renseignement, sa mission a été étendue par la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013 au contrôle de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et à l'évaluation de la politique publique en ce domaine. La loi du 24 juillet 2015 a en outre élargi son champ de compétence à l'ensemble des services exerçant des activités de renseignement, au-delà des seuls services spécialisés. Quatre de ses membres sont désignés pour composer la commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS) chargée de s'assurer, chaque année, que les fonds spéciaux votés en loi de finances sont utilisés conformément à leur destination. La délégation peut notamment entendre le Premier ministre, les ministres concernés, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale ainsi que les directeurs des services de renseignement et des autres administrations centrales ayant à connaître des activités des services de renseignement. Ses travaux sont couverts par le secret de la défense nationale.

Les apports de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement

Il faut attendre le milieu des années 2010 pour que l'activité de renseignement soit dotée d'un cadre normatif complet et cohérent grâce à l'adoption de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Cette loi, dont les dispositions sont codifiées dans un nouveau livre VIII du code de la sécurité intérieure, instaure un cadre légal commun aux activités de renseignement administratif avec deux ambitions : créer un cadre juridique protecteur des services de renseignement, sécurisant leurs personnels et leurs outils d'interventions et renforcer le contrôle, en particulier externe, qui s'exerce sur certaines

des activités de renseignement, garantissant une protection effective des libertés individuelles.

Depuis l'adoption de ce texte, le code de la sécurité intérieure consacre l'existence d'une politique publique du renseignement, dont la finalité est de concourir « à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation »⁶⁷ et précise les conditions de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement.

Le cadre juridique novateur mis en place par la loi du 24 juillet 2015 a été modifié à neuf reprises depuis lors⁶⁸.

Le cadre juridique applicable à l'activité de renseignement

Après un rappel solennel du caractère fondamental du respect de la vie privée, inscrit en préambule de son livre VIII, le code de la sécurité intérieure détermine limitativement les cas de nécessités d'intérêt public pouvant justifier que les services recourent à des techniques de renseignement dans un cadre de police administrative⁶⁹. Il définit aussi les techniques pouvant être mises en œuvre, en les enserrant dans une procédure permettant un contrôle à différents niveaux et encadre les durées d'autorisation et de conservation des données recueillies.

Le code prévoit ensuite les contrôles, internes comme externes, qui s'exercent sur l'activité de renseignement, afin de garantir le respect du cadre légal instauré. À ce titre, il consacre le rôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR),

67. Voir l'article L. 811-1 du code de la sécurité intérieure.

68. Voir la loi n° 2015-1536 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications intentionnelles ; la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (art.14) ; la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste (art. 15) ; la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (art. 39) ; la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique (art. 35) ; la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (art. 5, 15 et 17) ; la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 (art. 36 et 37) ; la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (art. 89) et, enfin, la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (art. 9 à 16 ; 18, 19 et 23).

69. Les techniques de renseignement réglementées par le code de la sécurité intérieure et traitées dans le présent rapport se limitent aux opérations de recueil de renseignement utilisant une technologie ; elles n'incluent pas les autres modes opératoires de recueil de renseignement tels le recueil de renseignement auprès de sources ou au moyen de surveillances humaines.

héritière aux compétences élargies de la CNCIS, en tant qu'organe central du contrôle externe de légalité et de proportionnalité, et institue une procédure originale de contrôle juridictionnel de la mise en œuvre des techniques de renseignement⁷⁰.

Enfin, le livre VIII du code de la sécurité intérieure définit les missions des services de renseignement, services spécialisés ou concourant à l'activité de renseignement, ainsi que la protection accordée à leurs agents dans l'exercice de ces missions.

Un principe essentiel : la protection du droit au respect de la vie privée

Aux termes de l'article L. 801-1 du code de la sécurité intérieure énonce que « *le respect de la vie privée, dans toutes ses composantes, notamment le secret des correspondances, la protection des données personnelles et l'inviolabilité du domicile, est garanti par la loi. L'autorité publique ne peut y porter atteinte que dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public prévus par la loi, dans les limites fixées par celle-ci et dans le respect du principe de proportionnalité* ».

Le code reprend ainsi de manière explicite le droit au respect de la vie privée, principe fondamental des sociétés démocratiques consacré tant par les principes constitutionnels⁷¹ que par les engagements internationaux de la France⁷², au premier rang desquels la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), dont l'article 8 a donné lieu à une abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁷³.

70. Voir annexe xx du présent rapport.

71. Voir Cons. const., 18 janv. 1995, n° 94-352 DC et Cons. Const. 23 juillet 1999, n°99-416 DC. Pour une présentation de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel : V. Mazeaud, *La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 48 - juin 2015, accessible sur le site du Conseil constitutionnel.

72. Parmi les engagements internationaux auxquels la France est partie proclamant le droit au respect de la vie privée, outre la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : voir l'article 17.1 du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et les articles 7 et 8 de la charte européenne des droits fondamentaux du 7 décembre 2000.

73. Voir notamment CEDH 6 sept. 1978, *Klass c/ Allemagne*, no 5029/71; CEDH 1^{er} juill. 2008, *Liberty et a. c/ Royaume-Uni*, n° 58243/00.

L'article 8 de la CEDH

L'article 8 de la CEDH prévoit que : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. / 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Cet article impose ainsi aux autorités publiques de respecter la vie privée des individus, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ayant précisé les conditions dans lesquelles les services de renseignement peuvent y porter atteinte :

- cette ingérence doit être prévue par la loi ;
- elle doit avoir pour fondement l'un des objectifs limitativement énumérés par le paragraphe 2 de l'article 8 de la CEDH, et être ainsi nécessaire à la sécurité nationale ou à la préservation d'intérêts publics essentiels ;
- elle doit être proportionnée au but poursuivi.

Le code de la sécurité intérieure entoure le recours aux techniques de recueil de renseignement de garanties procédurales et de fond visant à limiter les atteintes à la vie privée aux seuls cas prévus par la loi et sous réserve qu'elles soient nécessaires et proportionnées à l'objectif de police administrative poursuivi. Ainsi, le cadre légal du renseignement s'efforce d'instaurer un équilibre entre les nécessités liées à la sécurité nationale et la préservation des libertés individuelles.

Les principes fondamentaux encadrant le recours aux techniques de renseignement

Les conditions fondamentales auxquelles est subordonnée la réalisation d'une technique de renseignement en application de l'article L. 801-1 du code de la sécurité intérieure sont les suivantes :

- la technique doit être autorisée par une autorité ayant légalement compétence pour ce faire ;
- elle doit résulter d'une procédure conforme à la loi ;
- elle doit correspondre aux missions confiées aux services de renseignement par la loi ;
- elle doit être justifiée par les menaces, les risques et les enjeux liés aux intérêts fondamentaux de la Nation ;
- elle ne doit porter au respect de la vie privée d'une personne que des atteintes proportionnées aux motifs invoqués.

Les finalités poursuivies par l'activité de renseignement

La définition des finalités pouvant justifier le recours aux techniques de renseignement est une garantie essentielle pour la protection des droits et libertés individuels. À cette fin, l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure impose que les demandes de techniques soient motivées par la défense ou la promotion d'intérêts fondamentaux de la Nation qu'il énumère limitativement :

- 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 des atteintes à la forme républicaine des institutions (a), la prévention des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous (b) et la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique (c) ;

6° la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;

7° la prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

Le service chargé du renseignement pénitentiaire peut en outre être autorisé à recourir à un nombre limité de techniques pour une finalité propre, prévue à l'article L. 855-1 du code de la sécurité intérieure : prévenir les évasions et assurer la sécurité au sein des établissements pénitentiaires.

Les techniques de renseignement mises en œuvre sur le territoire national

La loi définit chacune des techniques de renseignement auxquelles les services de renseignement peuvent recourir⁷⁴.

En matière de surveillance intérieure, c'est-à-dire visant le territoire national, les techniques de renseignement concernées sont :

- **les accès administratifs aux données de connexion**⁷⁵, qui comprennent :
 - les accès aux données de connexion en temps différé (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure) ;
 - les accès aux données de connexion (ainsi qu'aux adresses complètes de ressources sur internet) en temps réel, à la seule fin de prévention du terrorisme (L. 851-2) ;

74. Voir note 4.

75. Définies à l'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure, les données de connexion sont les « informations ou documents traités ou conservés par [les] 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 ». Cette définition a été précisée à l'article R. 851-5 du code de la sécurité intérieure.

- la mise en œuvre, à la seule fin de prévention du terrorisme, de traitements automatisés sur les données de connexion et les adresses complètes de ressources sur internet transitant par les réseaux des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs de services en ligne (L. 851-3) ;
 - la géolocalisation en temps réel (L. 851-4) ;
 - le balisage (L. 851-5) ;
 - le recueil de données de connexion par *IMSI catcher*⁷⁶ (L. 851-6).
- les interceptions de sécurité, qui comprennent :
 - l'interception, via le groupement interministériel de contrôle (GIC) ou par *IMSI catcher*, des communications acheminées par les réseaux des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs de service en ligne (L. 852-1) ;
 - l'interception des communications échangées au sein d'un réseau privatif empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques (L. 852-2) ;
 - l'interception des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire (L. 852-3).
 - la captation de paroles prononcées à titre privé (L. 853-1) ;
 - la captation d'images dans un lieu privé (L. 853-1) ;
 - le recueil ou la captation de données informatiques (L. 853-2) ;
- l'introduction dans un lieu privé, y compris à usage d'habitation (article L. 853-3 du code de la sécurité intérieure), qui ne constitue pas à proprement parler une technique de renseignement mais peut être autorisée, par décision spécifique, à la seule fin de mettre en place, utiliser ou retirer un dispositif de balisage, de captation de paroles, de captation d'images ainsi que de recueil ou de captation de données informatiques ;

76. Il s'agit de dispositifs techniques permettant de capter des données de connexion d'équipements terminaux, notamment le numéro de leur carte SIM ou IMSI (international mobile subscriber identity).

- l'interception et l'exploitation des communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne, dès lors qu'elles n'impliquent pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques, sont autorisées pour un champ d'application résiduel (articles L. 855-1 A du code de la sécurité intérieure)⁷⁷.

En matière de surveillance des communications électroniques internationales (communications émises ou reçues de l'étranger), l'interception de ces communications ainsi que différentes mesures d'exploitation portant sur des communications ou des seules données de connexion peuvent être autorisées (articles L. 854 1 et suivants du code de la sécurité intérieure).

Les services autorisés à mettre en œuvre les techniques de renseignement

Deux types de services peuvent recourir aux techniques de renseignements.

Les six services spécialisés de renseignement dits du « premier cercle » :

- la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ;
- la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) ;
- la direction du renseignement militaire (DRM) ;
- la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;
- la « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières » (DNRED) ;
- le service à compétence nationale dénommé « traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (Tracfin).

⁷⁷. Cela vise les communications échangées par réseaux hertziens ouverts, c'est-à-dire écoutables par toute personne à la seule condition de régler un appareil de réception sur la fréquence utilisée. Il peut s'agir, d'une part, des fréquences pour radioamateurs ou pour talkie-walkies analogiques et, d'autre part, des communications internationales à longue distance.

À l'exception de la DRM et de Tracfin, les services du premier cercle ont la faculté de recourir à l'ensemble des techniques de renseignement.

D'autres services peuvent être autorisés à recourir aux techniques de renseignement par décret en Conseil d'État pris après avis de la CNCTR. Ces services, dits du « second cercle », se trouvent notamment au sein de la direction générale de la police nationale, de la direction générale de la gendarmerie nationale, de la préfecture de police de Paris et de la direction de l'administration pénitentiaire. Parmi eux, certains exercent à titre principal une mission de renseignement. Il s'agit de :

- la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) ;
- le service central du renseignement territorial (SCRT)⁷⁸ ;
- la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO)⁷⁹ ;
- le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP).

78. Service rattaché à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) sous l'autorité du directeur général de la police nationale.

79. Sous-direction relevant de la direction des opérations et de l'emploi (DOE) sous l'autorité du directeur général de la gendarmerie nationale.

2. Les évolutions récentes du cadre juridique

Le cadre législatif régissant les techniques de renseignement n'a pas connu de modification en 2022. Cette année a été marquée, d'une part, par la mise en œuvre des nouvelles dispositions issues de la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (dite loi « PATR »), et, d'autre part, par de nouvelles modifications du décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement.

La mise en œuvre de la loi « PATR » du 30 juillet 2021

En matière de renseignement, la loi du 30 juillet 2021 visait à « *apporter les ajustements nécessaires pour que les services de renseignement continuent de disposer de moyens d'action adéquats et proportionnés face aux menaces persistantes qui pèsent sur les intérêts fondamentaux de la Nation* », comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi correspondant.

Près de six ans après l'adoption de la loi fondatrice du 24 juillet 2015, les dispositions introduites dans le code de la sécurité intérieure ont cherché à répondre à deux enjeux majeurs : d'une part, adapter le cadre juridique posé par son livre VIII tant à l'évolution des menaces pesant sur les intérêts nationaux qu'aux mutations technologiques (5G ; communications satellitaires,...) et, d'autre part, renforcer les garanties entourant la mise en œuvre des techniques de renseignement afin d'assurer la conformité du droit interne aux exigences européennes⁸⁰.

80. Voir le point 1.1.2 du 6^{ème} rapport annuel 2021 de la CNCTR.

Les principales dispositions de la loi « PATR » :

Les principales évolutions législatives adoptées en matière de renseignement⁸¹ visent à adapter les moyens des services de renseignement à l'évolution des techniques et des menaces, et en particulier de la menace terroriste. A ce titre, la loi « PATR » prévoit en particulier :

- l'adaptation des moyens techniques des services de renseignement à l'évolution des menaces et des modes de communication, et la création de nouveaux outils (pérennisation de la technique dite de l'algorithme ; création à titre expérimental d'une technique d'interception des communications satellitaires ; modernisation de certaines techniques de renseignement) ;
- la sécurisation des échanges d'informations entre services de renseignement, par la définition d'un cadre légal précis ;
- l'élargissement du champ de réquisition des opérateurs de communications électroniques et fournisseurs de services ;
- le renforcement du contrôle de l'activité de renseignement, par le renforcement sensible des prérogatives de la CNCTR (dont l'avis négatif pour l'usage d'une technique, jusqu'alors consultatif, devient bloquant) et l'élargissement du contrôle parlementaire du renseignement.

Par ailleurs, en matière de prévention des actes de terrorisme, la loi « PATR » pérennise les mesures transitoires de police administrative autorisées par la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi SILT, du 30 octobre 2017, en y apportant certains ajustements (pouvoir du préfet d'ordonner la fermeture d'un lieu de culte ; mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ; possibilités de visites domiciliaires et de saisies).

81. La première partie du 6^{ème} rapport annuel 2021 de la CNCTR contient une présentation exhaustive des modifications introduites par la loi PATR.

Le contrôle des échanges entre services de renseignement français

Le dispositif d'encadrement des échanges entre services de renseignement mis en place

L'une des modifications introduite par la loi « PATR » en matière de techniques de renseignement tient à l'instauration d'un encadrement précis des échanges de données issues de ces techniques entre services de renseignement français.

Dans deux cas particuliers, la transmission de renseignements à un autre service est subordonnée à la délivrance d'une autorisation préalable du Premier ministre, après avis de la CNCTR :

- lorsqu'un service souhaite transmettre des renseignements à l'état brut à un service partenaire afin que ce dernier les exploite pour une finalité différente de celle qui en a permis le recueil (hypothèse prévue au 1^o du II de l'article L. 822-3) ;
- pour la transmission de renseignements collectés, extraits ou transcrits qui sont issus de la mise en œuvre d'une technique de renseignement à laquelle le service destinataire n'aurait pu recourir au titre de la finalité motivant la transmission (hypothèse prévue au 2^o du II de l'article L. 822-3).

Le législateur a par ailleurs prévu les modalités de contrôle de ces échanges. Il a tout d'abord veillé à leur traçabilité, en imposant que toute opération de partage de renseignements fasse l'objet de relevés précisant la nature et la date des transmissions, la finalité concernée, ainsi que les services destinataires⁸².

82. Aux termes de l'article L. 822-4 du code de la sécurité intérieure : « (...) les transmissions mentionnées au II du même article L. 822-3 sont effectuées par des agents individuellement désignés et habilités. Elles font l'objet de relevés tenus à la disposition de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui précisent : (...) leur nature, leur date et leur finalité ainsi que les services qui en ont été destinataires. / Lorsque les transcriptions, les extractions ou les transmissions poursuivent une finalité différente de celle au titre de laquelle les renseignements ont été recueillis, les relevés sont immédiatement transmis à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ».

Il a ensuite mis en place deux échelons de contrôle. Outre un dispositif de supervision interne reposant sur la désignation, au sein de chaque service de renseignement, d'un agent chargé de veiller au respect du cadre légal des transmissions de renseignements, il a aménagé une intervention spécifique de la CNCTR, qui doit notamment être immédiatement saisie de tous relevés portant sur des transmissions poursuivant une finalité différente de celle au titre de laquelle les renseignements ont été recueillis.

Un régime complexe, peu mis en œuvre

Le bilan de l'application du nouveau dispositif, plus d'un an et demi après son adoption, révèle que les services y recourent peu. Ainsi, au 31 décembre 2022, seules quatre demandes d'autorisation préalable ont été formulées en application de l'obligation posée au II de l'article L. 822-3 du code de la sécurité intérieure. Par ailleurs, les relevés devant donner lieu à une transmission immédiate à la CNCTR en application du dernier alinéa de l'article L.822-4 du même code ont été très peu nombreux.

Comme l'expliquait la commission dans son précédent rapport d'activité⁸³, la mise en œuvre de ce nouveau régime a soulevé, dès son entrée en vigueur, des difficultés d'ordre juridique et technique rendant nécessaire d'en expliciter les modalités et les conditions d'application concrètes. Ces modalités ont été précisées dans une instruction classifiée du Premier ministre sur laquelle la CNCTR, réunie en formation plénière, avait émis des avis les 10 février et 23 mars 2022. Elle avait alors estimé que la mise en œuvre du nouveau régime, eu égard aux difficultés d'adaptation qu'elle semblait poser pour les services, devait faire l'objet d'une mise au point régulière avec eux.

83. Voir le point 2.2.2 du sixième rapport d'activité pour l'année 2021 de la CNCTR.

Le rôle de la CNCTR, entre accompagnement et contrôle

Dans le cadre de ce régime, il appartient à la CNCTR de vérifier que les services respectent l'ensemble des obligations fixées par la loi pour la transmission de renseignements et qu'ils ne recourent à cette faculté qu'à des fins nécessaires et proportionnées aux buts recherchés. À cet égard, une attention particulière doit être portée au respect de la condition de nécessité posée par la loi, selon laquelle la transmission doit être « *strictement nécessaire à l'exercice des missions du service destinataire* ». Le contrôle de la commission doit aussi porter sur le respect, tant par le service à l'origine du recueil que par le service destinataire de la transmission, des durées de conservation des renseignements collectés fixées par l'article L. 822-2 du code de la sécurité intérieure.

Au cours de l'année 2022, la mission de contrôle *a priori* des transmissions soumises à l'autorisation du Premier ministre s'est révélée limitée, compte tenu du très faible nombre de demandes présentées par les services. Pour les quatre demandes dont elle a été saisie, la commission a procédé à un examen étroit de leur légalité, en vérifiant les modalités techniques de recueil de renseignement, la finalité ayant justifié ce recueil, celle fondant la transmission des données à un autre service et la capacité du service destinataire à accéder à la finalité concernée. L'instruction de l'une d'entre elles a donné lieu à un déplacement dans les locaux du service émetteur afin de permettre à la commission de prendre connaissance de la nature des données concernées avant de statuer sur la demande de transmission. La CNCTR a, par ailleurs, été conduite à rendre un avis défavorable sur la première demande d'autorisation dont elle a été saisie, la finalité de la transmission envisagée n'étant pas accessible au service destinataire.

L'intervention de la CNCTR s'est essentiellement concentrée sur l'accompagnement des services dans l'appropriation du nouveau dispositif et le contrôle *a posteriori* des transmissions réalisées.

La commission s'est ainsi efforcée, par un dialogue régulier avec les services, d'aider à la bonne compréhension des modalités de partage prévues par les dispositions du code de la sécurité intérieure et l'instruction précédemment mentionnée.

Elle a également organisé, à la fin du mois de novembre 2022, une réunion d'échange réunissant l'ensemble des correspondants des services chargés du respect du cadre légal des transmissions de renseignements et les responsables du GIC, afin de dresser un premier bilan des apports et difficultés d'application du nouveau dispositif.

Ce dialogue a fait apparaître que la faible utilisation du dispositif tient notamment à son degré de complexité. En dépit de l'effort d'explication et de simplification poursuivi par l'instruction classifiée du Premier ministre, son interprétation s'est révélée délicate en pratique. Les services ont à nouveau été confrontés à des interrogations et à des difficultés d'application et ont dû, en outre, entreprendre de faire évoluer leurs procédures internes et leurs méthodes de travail. Un travail d'appropriation progressive des nouvelles dispositions a été engagé par les bureaux juridiques des services afin de favoriser la diffusion et la bonne compréhension de l'instruction par les agents exploitant. Bien souvent l'instruction a donné lieu à la diffusion d'une notice ou de consignes explicatives.

L'écart entre d'un côté l'encouragement, voire l'injonction politique au partage de renseignements, qui nécessite fluidité et réactivité et, de l'autre, la lourdeur et la complexité du régime d'encadrement mis en place a suscité des incompréhensions au sein des services et déconcerté un certain nombre de leurs agents.

L'utilisation limitée du nouveau dispositif tient aussi à la circonstance que les échanges d'informations entre les services de renseignement relèvent moins du partage de renseignements collectés, extraits ou transcrits issus de technique de renseignement, encadré par la loi, que d'échanges informels d'informations sur des menaces ou sujets communs. Il peut également s'agir de transmissions de notes d'analyses croisées, réalisées à partir de données issues de sources variées, qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi.

Le degré de perfectionnement de cette procédure interroge ainsi au regard d'une application aussi marginale. En outre, le régime étant peu appliqué, son appropriation n'est pas acquise par les services et les risques

d'erreurs en sont accrus, comme en témoigne par exemple la première demande transmise à la commission.

La CNCTR s'est ensuite employée à mettre en place un contrôle *a posteriori* sur le partage de renseignements au moyen de l'examen des relevés de transmissions dont doit faire l'objet toute opération de transmission de renseignements. Ses possibilités de contrôle sont toutefois limitées par la circonstance que seules les transmissions poursuivant une finalité différente de celle au titre de laquelle les renseignements ont été recueillis donnent lieu à une transmission immédiate des relevés à la commission. Dans les autres cas, ces relevés sont simplement « *tenus à [sa] disposition* » ce qui suppose un examen sur place, dans les locaux de services de renseignement.

On peut enfin relever que la CNCTR n'a pas eu besoin jusqu'ici de mettre œuvre la faculté de recommandation introduite à l'article L. 833-6 par la loi « PATR », en application de laquelle elle peut recommander au Premier ministre, au ministre et au service concernés l'interruption de transmissions de renseignements lorsque celles-ci lui paraissent effectuées en méconnaissance de la loi. Les anomalies constatées ont été réglées par échanges directs avec les services.

La mise en œuvre des autres innovations de la loi « PATR »

L'adaptation du régime de conservation des données de connexion

La loi du 30 juillet 2021 a modifié la rédaction de l'article 34-1 du code des postes et des communications électroniques pour tirer les conséquences des décisions rendues par la cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et le Conseil d'État concernant les obligations de conservation imposées aux opérateurs de communications électroniques, fournisseurs d'accès à Internet et les hébergeurs de contenus. Il en résulte que la légalité de

l'obligation de conservation généralisée et indifférenciée des données est subordonnée à l'hypothèse d'une menace grave, actuelle ou prévisible pour la sécurité nationale dont l'existence doit faire l'objet d'un réexamen périodique, sous le contrôle du juge administratif⁸⁴.

Comme l'année précédente⁸⁵, le Gouvernement a, par l'adoption du décret n° 2022-1327 du 17 octobre 2022, fait obligation aux opérateurs de conserver pour une durée d'un an certaines catégories de données de connexion au regard de la menace grave et actuelle pour la sécurité nationale.

L'extension aux « URL » du champ des données qui peuvent être recueillies en temps réel

L'article L.851-2 du code de la sécurité intérieure autorisait depuis 2015 le recueil en temps réel des données de connexion relatives à une personne identifiée comme susceptible d'être en lien avec une menace terroriste. Dans sa nouvelle rédaction issue de la loi « PATR », il permet désormais aussi le recueil en temps réel des adresses complètes de ressources utilisées sur internet, plus communément dénommées « URL ». Ces URL constituent des données mixtes, susceptibles de comporter à la fois des données de connexion et des mots faisant référence au contenu de correspondances échangées ou d'informations consultées.

Cette extension est effective depuis le mois d'octobre 2021. La CNCTR ne dispose pas d'informations lui permettant de porter une appréciation qualitative sur les données désormais recueillies. Elle observe en revanche une légère diminution du recours à cette technique de recueil en temps réel depuis deux années consécutives⁸⁶.

84. CJUE, 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net et autres* C-511/18, C-512/18, C-520/18 et C-623/17 ; CE, 21 avril 2021 – *French Data Network et autres*, n° 393099, n° 394922 n°397851 – *La Quadrature du Net et autres*, n° 397844 – *Association Igwan.net* n° 424717 – *Société Free Mobile, et Société Free* n° 424718 - Voir l'analyse figurant dans le 6^{ème} rapport annuel 2021 de la CNCTR.

85. Voir le décret n° 2021-1363 du 20 octobre 2021 portant injonction, au regard de la menace grave et actuelle contre la sécurité nationale, de conservation pour une durée d'un an de certaines catégories de données de connexion.

86. Voir le point 1.2 du présent rapport.

La pérennisation de l'algorithme et l'extension aux « URL » du champ des données traitées

La technique dite de l'algorithme était autorisée à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2021. La loi « PATR » a pérennisé cette technique tout en prévoyant un nouveau rendez-vous devant le Parlement sur la base d'un rapport d'application adressé par le Gouvernement au plus tard le 31 juillet 2024.

L'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure autorise ainsi le recours à l'algorithme pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, en étendant le champ des données traitées par la technique, aux adresses complètes de ressources sur internet ou « URL ». La loi place la mise en œuvre des algorithmes sous le contrôle du GIC, chargé de leur exécution centralisée, et de la CNCTR.

La CNCTR n'a pour l'heure été saisie d'aucun projet de traitement algorithmique utilisant la faculté ouverte par ces nouvelles dispositions, ni d'aucune modification de l'un des quatre algorithmes en fonctionnement à la date de leur entrée en vigueur.

La conservation de renseignements à des fins de recherche et de développement

La loi « PATR » a inscrit aux articles L. 822-2 et L. 822-2-1 du code de la sécurité intérieure la possibilité pour les services de renseignement et le GIC de conserver les renseignements collectés au-delà des délais légaux usuels fixés par ce code, à des fins de recherche et développement en matière de capacités techniques de recueil et d'exploitation. La conservation, pour une durée maximale de cinq ans, doit prendre fin *dès qu'elle n'est plus indispensable à la validation de capacités techniques de recueil et d'exploitation.*

Dans ce cadre, la loi a prévu l'intervention de la CNCTR à un double titre. D'une part, elle doit émettre un avis sur la conformité des paramètres techniques ou de leurs évolutions à la finalité de recherche et développement et aux conditions d'anonymisation prévues, préalablement

à l'autorisation du Premier ministre portant sur les paramètres techniques applicables à chaque programme de recherche. D'autre part, elle est appelée à exercer un contrôle sur le déroulement des programmes de recherche et peut, à ce titre, recommander leur suspension au Premier ministre s'ils ne respectent plus les conditions fixées par la loi.

À ce jour, la CNCTR n'a été saisie d'aucun projet de recherche et développement.

L'interception des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire

La loi « PATR » a créé un nouvel article L. 852-3 dans le livre VIII du code de la sécurité intérieure pour instaurer la technique de recueil de renseignements par interception des communications satellitaires. Cet article ouvre aux services de renseignement la possibilité d'intercepter directement les communications satellitaires grâce à un dispositif de captation de proximité, sans faire appel au concours préalable des opérateurs de communications électroniques.

Ce dispositif, autorisé à titre expérimental jusqu'au 31 juillet 2025, est soumis à un encadrement strict. En particulier, le recours à cette technique est limité aux seules finalités prévues aux 1°, 2°, 4° et 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, et obéit à un principe de subsidiarité, pour les cas où le concours des opérateurs serait défaillant et ne permettrait pas d'utiliser le cadre légal usuel des interceptions des correspondances prévues par l'article L. 852-1 du code. En outre, cette technique est soumise à un contingentement, le Premier ministre étant chargé de fixer, après avis de la CNCTR, le nombre maximum d'autorisations simultanément en vigueur.

À ce jour, la CNCTR n'a été saisie d'aucune demande d'autorisation présentée sur ce fondement. La mise en œuvre de ce nouveau dispositif est encore en phase de test, et le contingent des autorisations pouvant être accordées simultanément n'a pas encore été fixé.

Le renforcement du contrôle préalable de la CNCTR

La loi « PATR » a apporté une modification importante au dispositif d'autorisation prévu en 2015 en prévoyant désormais à l'article L. 821-1 du code de la sécurité intérieure que lorsque le Premier ministre délivre une autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement après avis défavorable de la CNCTR, celle-ci doit immédiatement saisir le Conseil d'État qui statue dans un délai de vingt-quatre heures. Pendant ce délai, la technique de renseignement en cause ne peut pas être mise en œuvre, sauf en cas d'urgence dûment justifiée et si le Premier ministre ordonne sa mise en œuvre immédiate. Le caractère d'urgence ne peut toutefois être invoqué pour toutes les techniques de renseignement et est, pour certaines techniques, limité à un nombre réduit de finalités.

Ces nouvelles dispositions, en application desquelles la CNCTR rend un avis « bloquant », tirent les conséquences des jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'État.

Cette procédure n'a pas reçu application en 2022. En pratique, le Premier ministre n'a jamais outrepassé un avis défavorable de la CNCTR.

Trois nouvelles modifications du décret « second cercle »⁸⁷

La CNCTR s'est prononcée sur trois projets de décret présentés sur le fondement de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure⁸⁸ au cours de l'année 2022.

87. C'est-à-dire le décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

88. Cet article prévoit que les services dits du « second cercle », c'est-à-dire autres que les services spécialisés de renseignement, peuvent être autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du même code lorsqu'ils sont désignés à cet effet par décret en Conseil d'État pris après avis de la CNCTR. Ce décret doit préciser les techniques auxquelles les services peuvent recourir ainsi que les finalités qui peuvent donner lieu à autorisation.

Le décret n° 2022-277 du 28 février 2022⁸⁹

Le premier projet dont la commission a été saisie, d'une part, prenait en considération la création, par un arrêté du 25 février 2021, d'un nouveau service, le commandement de la gendarmerie dans le cyberspace (« Comcybergend ») et, d'autre part, désignait les services du second cercle autorisés à mettre en œuvre, à titre expérimental, la technique d'interception des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire introduite à l'article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure par la loi « PATR ».

Le projet de décret contenait, par ailleurs, des mesures formelles achevant le toilettage des dispositions relatives à la direction du renseignement de la préfecture de police et tirant les conséquences de la modification de l'article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure par cette même loi.

Enfin, il comportait des dispositions spécifiques à l'outre-mer afin, notamment, de tirer les conséquences de la création des directions territoriales de la police nationale (DTPN) dans les collectivités de Guyane, de Mayotte et de Nouvelle-Calédonie par le décret n° 2019-1475 du 27 décembre 2019 portant création et organisation des directions territoriales de la police nationale.

La CNCTR a émis des avis favorables, sous certaines réserves et garanties dont le lecteur trouvera le détail dans la délibération n°1/2022 du 13 janvier 2022⁹⁰, aux dispositions de fond qui lui étaient soumises. Les autres modifications, essentiellement de mise en cohérence, envisagées par le projet de décret n'ont pas appelé de remarque particulière de la part de la commission.

89. Modifiant diverses dispositions du code de la sécurité intérieure relatives à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement autorisés à recourir à certaines techniques de renseignement.

90. Cette délibération est disponible sur le site internet de la CNCTR.

Le décret n° 2022-1359 du 26 octobre 2022⁹¹

Le deuxième projet de décret soumis pour avis à la CNCTR entendait, d'une part, tirer les conséquences de la création des directions territoriales de la police nationale (DTPN) de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Polynésie française par un décret du 29 décembre 2021⁹² et, d'autre part, harmoniser les techniques de renseignement auxquelles ces directions peuvent avoir recours avec celles accessibles aux services déconcentrés de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

Suivant le même raisonnement que celui adopté à la suite de la création des DTPN de Guyane, Mayotte et Nouvelle Calédonie à la fin de l'année 2019⁹³, la commission, dans sa délibération n°2/2022 du 8 septembre 2022⁹⁴, n'a pas émis d'objection à ce que les quatre nouvelles DTPN soient autorisées à recourir aux mêmes techniques de renseignement⁹⁵, au titre des mêmes finalités⁹⁶ que les précédentes.

La CNCTR a ensuite observé que les services territoriaux de police judiciaire des DTPN ont les mêmes attributions que leurs équivalents en métropole en matière de prévention du terrorisme et de lutte contre la criminalité et la délinquance organisées, traitent d'affaires d'importance comparable et assurent le suivi de cibles présentant un degré de sensibilité égal voire supérieur. Leurs besoins opérationnels apparaissant tout autant justifiés que ceux des échelons territoriaux de la DCPJ, elle a émis un avis favorable à la démarche d'harmonisation entreprise par le ministre de l'intérieur et des outre-mer.

91. Décret autorisant les services de police judiciaire et de renseignement territorial des directions territoriales de la police nationale à mettre en œuvre certaines techniques de renseignement et à recevoir communication d'informations issues de procédures d'enquête ou d'instruction.

92. Il s'agit du décret n° 2021-1876 du 29 décembre 2021 portant création des directions territoriales de la police nationale de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion, et de la Polynésie française.

93. Voir la délibération n° 5/2019 du 7 novembre 2019 disponible sur le site internet de la CNCTR.

94. Cette délibération est disponible sur le site internet de la CNCTR.

95. Il s'agit des techniques d'accès aux données de connexion en temps différé (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure), de géolocalisation en temps réel (article L. 851-4), de balisage (article L. 851-5), d'interception de sécurité exécutée auprès des opérateurs de communications électroniques par le groupement interministériel de contrôle (article L. 852-1), de captation de paroles prononcées à titre privé et de captation d'images dans un lieu privé (article L. 853-1, pour les seuls services territoriaux de police judiciaire) et d'introduction dans un lieu privé ne constituant pas un lieu d'habitation pour y mettre en place, utiliser ou retirer une balise (article L. 853-3). Est en outre venue s'ajouter à cette liste la technique d'interception satellitaire (article L. 853-2).

96. Il s'agit des finalités prévues aux 1°, 4°, 5° et 6° de l'article L. 811 3 du code de la sécurité intérieure.

Le décret n° 2022-1703 du 27 décembre 2022 modifiant diverses dispositions réglementaires pour tenir compte de la création de l'office de lutte contre le trafic illicite de migrants

Le troisième projet de décret examiné par la CNCTR au cours de l'année 2022 entendait tirer les conséquences de la création, à la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) d'un nouvel office judiciaire dénommé office de lutte contre le trafic illicite de migrants (OLTIM). Cet office, créé par décret du 27 décembre 2022⁹⁷ a succédé, à compter du 1^{er} janvier 2023, à l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre (OCRIEST).

Le ministre de l'intérieur et des outre-mer entendait désigner l'OLTIM comme service du second cercle et l'autoriser à recourir aux mêmes techniques que celles auxquelles l'OCRIEST avait accès, au titre, comme ce dernier, de la seule finalité de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées mentionnée au 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

Dans sa délibération n° 3/2022 du 8 septembre 2022⁹⁸, la CNCTR a émis un avis favorable au projet de décret qui lui était soumis.

97. Décret n° 2022-1704 du 27 décembre 2022 portant création d'un office de lutte contre le trafic illicite de migrants.

98. Cette délibération est disponible sur le site internet de la CNCTR.



Les actualités de la CNCTR



1. Les changements intervenus au sein du collège de la CNCTR

La composition du collège de la CNCTR a connu un renouvellement concernant deux de ses membres en 2022.

Le 6 août 2022, madame Michèle TABAROT, députée des Alpes-Maritimes, et monsieur Yannick CHENEVARD, député du Var, ont été nommés membres de la CNCTR par la présidente de l'Assemblée nationale. Ils ont respectivement succédé à madame Constance LE GRIP, députée des Hauts-de-Seine, et monsieur Jean-Michel CLÉMENT, député de la Vienne, dont les mandats étaient parvenus à leur terme.

À la fin de l'année 2022, le collège de la CNCTR était composé des **neuf membres** suivants :

- monsieur **Serge LASVIGNES**, conseiller d'État honoraire, président ;
- madame **Chantal DESEYNE**, sénatrice d'Eure-et-Loir ;
- monsieur **Yannick VAUGRENARD**, sénateur de la Loire-Atlantique ;
- madame **Michèle TABAROT**, députée des Alpes-Maritimes ;
- monsieur **Yannick CHENEVARD**, député du Var ;
- madame **Françoise SICHLER-GHESTIN**, conseillère d'État honoraire ;
- madame **Solange MORACCHINI**, avocate générale honoraire à la Cour de cassation ;
- monsieur **Gérard POIROTTE**, conseiller honoraire à la Cour de cassation ;
- monsieur **Philippe DISTLER**, personnalité qualifiée en matière de communications électroniques.

À l'exception de la personnalité qualifiée, la loi prévoit que les modalités de désignation ou de nomination des membres de la commission assurent l'égalité de représentation des hommes et des femmes⁹⁹.

99. Voir l'article L. 831-1 du code de la sécurité intérieure.

2. Les ressources de la CNCTR

a. L'organisation et le fonctionnement de la CNCTR

Sur les 9 membres que compte le collège de la commission, trois exercent leurs fonctions à temps plein. Il s'agit du président de la CNCTR, du conseiller honoraire à la Cour de cassation et de la personnalité qualifiée.

La présence quotidienne de deux membres ayant la qualité de magistrat est rendue nécessaire par le délai de vingt-quatre heures imposé à la commission par la loi pour rendre ses avis sur les demandes dont l'examen en formation collégiale n'est pas requis. Dans cette dernière hypothèse, le délai est porté à soixante-douze heures¹⁰⁰.

Une implication permanente est également requise de la part de la personnalité qualifiée qui a pour mission de superviser l'activité de contrôle *a posteriori* de la CNCTR.

Les deux autres magistrates membres de la CNCTR participent à l'ensemble de ses réunions en formation collégiale, au nombre de trois par semaine, les lundis, mercredis et vendredis. Cela représente plus de 130 séances par an, auxquelles s'ajoutent les fréquentes réunions, présentations et auditions organisées dans les locaux de la commission afin d'éclairer le collège sur des sujets d'ordre technique ou juridique. Les membres parlementaires de la commission assistent également à ces séances lorsque leur emploi du temps le permet.

En outre, la CNCTR réunit solennellement l'ensemble de ses membres en formation plénière tous les premiers jeudis du mois. Ces réunions débutent en général par une audition (coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, chefs de service, directeur du GIC, directeur de cabinet d'un ministère de tutelle des services...) et se poursuivent par l'examen de l'activité de la commission, qu'il s'agisse de sujets de fond comme d'éléments statistiques.

100. Voir les dispositions de l'article L. 821-3 du code de la sécurité intérieure.

Le collège de la CNCTR s'appuie sur une équipe comptant, au 31 décembre 2022, 18 agents.

Cette équipe se compose d'une secrétaire générale, d'un conseiller placé auprès du président, de 12 chargés de mission¹⁰¹ et de 4 agents affectés aux fonctions de soutien (une responsable des questions budgétaires et de ressources humaines chargée d'encadrer le pôle du secrétariat, deux assistantes de direction et un conducteur investi par ailleurs des fonctions d'officier de sécurité adjoint).

Les chargés de mission de la CNCTR sont, pour l'essentiel, des agents de catégorie A+ et assimilés, dont le rôle principal est d'instruire les demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement et de conduire les contrôles *a posteriori*, sous la supervision de la personnalité qualifiée de la commission.

Les chargés de mission sont, de manière à peu près égale, soit des fonctionnaires titulaires détachés (magistrats judiciaires et administratifs, commissaire de police, ingénieur de l'armement), soit des agents contractuels (ingénieurs notamment). S'y ajoute un officier supérieur de gendarmerie mis à disposition de la CNCTR contre remboursement de sa rémunération. Eu égard aux missions d'instruction et de contrôle qui leur sont confiées, les agents de la commission sont essentiellement recrutés pour leurs compétences juridiques ou techniques.

Le personnel du secrétariat est, quant à lui, composé de deux fonctionnaires titulaires et de deux agents contractuels.

L'équipe de la CNCTR se compose ainsi d'environ 60 % de titulaires et 40 % de contractuels. Elle compte un nombre identique d'hommes et de femmes. La moyenne d'âge des agents est de 40 ans.

L'ensemble du personnel de la commission est habilité à connaître d'informations classifiées au niveau *Très secret*.

Sur le plan matériel, la CNCTR occupe, depuis 2018, des locaux situés dans le 7^{ème} arrondissement de Paris au sein d'une emprise appartenant aux services du Premier ministre.

101. Dont un conseiller technique et un coordonnateur des activités de contrôle *a posteriori*.

b. Le budget de la CNCTR

Les crédits alloués par le Parlement à la CNCTR sont inscrits au budget général de l'État (mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme n° 308 « Protection des droits et libertés », action n° 12 « Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement »).

La loi de finances initiale pour 2022¹⁰² a attribué à la CNCTR des montants d'un peu plus de 2,6 millions d'euros pour ses dépenses de personnel et de 365 000 euros pour ses dépenses de fonctionnement. Comme les années précédentes, ces crédits ont été presque entièrement consommés.

L'élargissement des missions confiées à la CNCTR et l'accroissement de l'activité des services de renseignement, a conduit la commission à solliciter, en 2022, une augmentation de ses effectifs afin, notamment, de renforcer la compétence technique de son équipe de chargés de mission. Cette demande a été soutenue par le Gouvernement et accueillie par le Parlement. La CNCTR a ainsi bénéficié de 6 postes supplémentaires répartis entre 2022 et 2024 (+1 en 2022 ; +3 en 2023 ; +2 en 2024)¹⁰³.

102. Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

103. Voir les développements du point 3 du présent rapport.

3. Les relations de la CNCTR

Au sein de la chaîne opérationnelle conduisant au recueil et à l'exploitation du renseignement, la CNCTR se voit confier par la loi une mission de contrôle qui ne peut, en application du principe de séparation des pouvoirs et eu égard aux exigences du secret de la défense nationale, être accomplie que par un organisme distinct non seulement du Gouvernement mais également du Parlement. La commission se présente, dès lors, comme un « tiers de confiance », auquel le législateur a attribué une compétence spécialisée qu'il ne peut lui-même assurer directement. En retour, la CNCTR rend compte tout au long de l'année de ses activités au Parlement et au public, dans le respect du secret de la défense nationale qui couvre ses travaux en application de l'article L. 832-5 du code de la sécurité intérieure.

La commission conduit, par ailleurs, une action internationale destinée à faire connaître le cadre légal français applicable aux activités de renseignement ainsi qu'à recueillir auprès des institutions nationales de contrôle des pays partenaires de la France les bonnes pratiques mises en œuvre pour renforcer la protection des libertés.

Dans le cadre du dialogue institutionnel avec le Parlement, le président de la CNCTR a été auditionné, lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour l'année 2023, par le rapporteur de la commission des lois saisie pour avis des crédits de la mission budgétaire « Direction de l'action du Gouvernement », pour une présentation des moyens financiers et humains alloués à la commission. Il a été entendu, en décembre 2022, par la délégation parlementaire au renseignement dans le cadre des travaux que mène cette instance commune à l'Assemblée nationale et au Sénat sur la politique suivie par le Gouvernement en matière de renseignement.

Outre **la publication de son rapport annuel d'activité**, la CNCTR entend faire connaître aux professionnels du droit, aux universitaires et aux associations de défense des libertés le cadre juridique applicable aux

techniques de renseignement, tout en mettant à la disposition du public des informations aussi détaillées que le permet le secret de la défense nationale sur sa mission et l'exercice de son action de contrôle.

Dans cet objectif, la commission a procédé cette année à une **refonte de son site Internet**, dont la mise en ligne accompagne la publication de ce rapport, en y incluant des données à la fois plus complètes et plus accessibles sur le contrôle des techniques de renseignement.

En septembre 2022, le président a donné une conférence publique à l'Institut d'études politiques de Paris sur le droit du renseignement dans le cadre d'un séminaire dédié à la recherche universitaire dans ce domaine. Il a ensuite réuni des universitaires et des intellectuels, en décembre 2022, pour une première rencontre sur le thème du renseignement et de son contrôle. Leurs échanges se poursuivront en 2023 autour des constats dressés dans ce rapport.

S'agissant des relations internationales, la CNCTR entretient un dialogue avec ses homologues européens dans le cadre de réunions bilatérales mais également multilatérales depuis la première rencontre des autorités nationales de contrôle en Europe organisée à Paris en décembre 2018. La quatrième rencontre de ce type a eu lieu à Londres en septembre 2022. Le président, à l'invitation de son homologue britannique, y a ouvert une discussion sur la façon dont les autorités de contrôle peuvent mieux rendre compte de leur activité au public.

En octobre 2022, la CNCTR a reçu le président et les membres de l'instance chargée au sein du Bundestag de contrôler l'action des services de renseignement de la République fédérale d'Allemagne pour leur présenter la législation française en matière de techniques de renseignement et la mission de la commission. En novembre de la même année, un représentant de la CNCTR s'est rendu à une réunion internationale d'autorités indépendantes de contrôle et d'agences gouvernementales, qu'organisait le Conseil de l'Europe sur le thème de la protection des données personnelles et de l'évolution du cadre conventionnel en la matière.

L'action de formation menée par la CNCTR. La commission estime qu'il lui appartient de participer à l'effort de formation des agents des services de renseignement ainsi que des cadres de leurs ministères de tutelle pour développer en leur sein la connaissance du cadre juridique applicable aux techniques de renseignement. Depuis sa création, outre les relations quotidiennes qu'elle entretient avec les agents des services, la CNCTR intervient régulièrement devant les auditeurs de l'académie du renseignement, qui forme leurs cadres, et ceux des autres instituts de formation préparant aux fonctions d'encadrement supérieur au sein des ministères concernés.

Pour la première fois cette année, à l'invitation de **l'École nationale de la magistrature**, le président de la commission a contribué à des sessions thématiques consacrées au renseignement dans le cadre de la formation continue des membres de l'institution judiciaire pour leur décrire l'action de contrôle de la CNCTR.



Les voies de recours ouvertes en matière de techniques de renseignement



1. Les réclamations adressées à la CNCTR en 2022

La CNCTR peut être saisie par toute personne qui souhaite vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est ou n'a été irrégulièrement mise en œuvre à son égard.

Cette procédure de réclamation préalable est prévue par les dispositions de l'article L.833-4 du code de la sécurité intérieure en ce qui concerne la surveillance nationale et par celles de l'article L. 854-9 du même code, en ce qui concerne la surveillance des communications électroniques internationales.

Le pouvoir de vérification que la loi a confié à la commission porte sur les seules techniques de renseignement prévues par le code de la sécurité intérieure, à savoir des techniques mises en œuvre par les services de renseignement dans l'exercice de leurs missions de police administrative. Cette compétence ne s'étend ni aux mesures de surveillance ordonnées par l'autorité judiciaire ni à celles, au demeurant illégales, que pratiqueraient des personnes privées.

Pour des motifs de sécurité nationale, et en application des dispositions du décret n° 2015-1405 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, la CNCTR ne peut valablement être saisie que par lettre envoyée par voie postale.

La réclamation doit être présentée par la personne concernée, justifiant de son identité, et mentionner, le cas échéant, les éléments techniques à partir desquels elle souhaite que les vérifications soient conduites. Ces éléments techniques, notamment des numéros de téléphone ou des adresses de messagerie électronique, doivent être assortis de justificatifs, tels qu'un contrat d'abonnement ou une facture. Les vérifications ne peuvent avoir lieu que lorsque l'ensemble de ces informations et justificatifs ont été communiqués à la commission.

La CNCTR instruit les réclamations qui lui sont adressées de la même manière et en utilisant les mêmes outils que lorsqu'elle effectue de sa propre initiative un contrôle *a posteriori* depuis ses locaux.

Le nombre de réclamations reçues par la CNCTR est relativement stable depuis 2016. Les légères variations constatées d'une année sur l'autre ne sauraient en effet être regardées comme significatives.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de réclamations	49	54	30	47	33	48	49

Aucune personne n'a présenté plus d'une réclamation au cours de l'année 2022. En revanche, quatre réclamations ont été présentées par des personnes ayant déjà saisi la CNCTR au cours des années antérieures et souhaitant que des vérifications soient à nouveau conduites à leur sujet.

Le délai de réponse aux réclamations contenant toutes les informations nécessaires à leur traitement a été inférieur à deux mois ¹⁰⁴.

Aucune réclamation n'a conduit la CNCTR à adresser de recommandation au chef du service de renseignement concerné, au ministre dont il relève ou au Premier ministre pour que la mise en œuvre d'une technique soit interrompue et les renseignements collectés détruits, conformément à l'article L. 833 6 du code de la sécurité intérieure. En conséquence, la CNCTR ne s'est pas non plus trouvée dans la situation de devoir saisir le Conseil d'État d'un recours contentieux sur le fondement de l'article L. 833-8 du code, cette voie de recours étant ouverte dans l'hypothèse où le Premier ministre ne donnerait pas suite aux recommandations de la commission.

104. Ce délai court à compter de la date à laquelle la réclamation est en état d'être instruite. Lorsqu'une demande de pièces complémentaires (justificatifs d'identité, justificatifs d'abonnement...) a été adressée à l'auteur de la réclamation, ce délai ne commence à courir qu'à compter de la réception de ces pièces.

Le dispositif propre aux « lanceurs d’alerte »

Pour garantir qu’il soit mis fin aux éventuelles violations manifestes du cadre juridique applicable aux techniques de renseignement, l’article L. 861-3 du code de la sécurité intérieure prévoit que les agents des services de renseignement ayant connaissance, dans l’exercice de leurs fonctions, d’une telle violation, peuvent porter ces faits à la connaissance de la seule CNCTR. Il appartient alors à la commission, au vu des éléments qui lui ont été transmis, de faire usage, le cas échéant, des pouvoirs de contrôle que lui attribue la loi.

En 2022, la CNCTR n’a pas été saisie sur le fondement de l’article L. 861-3 du code de la sécurité intérieure. Ces dispositions n’ont pas reçu application depuis l’entrée en vigueur du cadre légal en 2015.

2. Le contrôle juridictionnel des techniques de renseignement

2.1 Les requêtes introduites devant le Conseil d'État en 2022

La procédure contentieuse spéciale prévue aux articles L. 773-1 et suivants du code de justice administrative permet de demander à une formation spécialisée du Conseil d'État de vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est ou n'a été irrégulièrement mise en œuvre à l'encontre d'une personne. Les membres et le rapporteur public de la formation spécialisée sont habilités à qualité à connaître d'informations couvertes par le secret de la défense nationale.

S'agissant des techniques de renseignement relevant de la surveillance intérieure, la formation spécialisée du Conseil d'État peut être saisie, sur le fondement de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure, par toute personne justifiant avoir préalablement exercé son droit de réclamation devant la CNCTR.

S'agissant des mesures de surveillance des communications électroniques internationales, seul le président ou trois membres au moins de la commission peuvent saisir le Conseil d'État. Le régime de la surveillance intérieure s'applique toutefois si la vérification porte sur la légalité de l'exploitation de communications de personnes utilisant des identifiants rattachables au territoire national et communiquant depuis la France. Ces personnes peuvent saisir elles-mêmes le Conseil d'État après réclamation préalable auprès de la commission. Ces hypothèses n'ont pas trouvé à s'appliquer en 2022.

Sept nouvelles requêtes ont été enregistrées devant le Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure en 2022 et sept décisions ont été rendues, comme en 2020 et en 2019.

Au 31 décembre 2022, trois affaires enregistrées en 2022 demeuraient en instance.

La CNCTR est informée de toute requête introduite sur le fondement de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure et est invitée à présenter, le cas échéant, des observations écrites ou orales. Elle a, ainsi, le statut d'observateur devant le Conseil d'État. En tant qu'autorité décisionnaire, le Premier ministre, représenté par le GIC, a qualité pour défendre au nom de l'État.

La CNCTR a produit des observations sur toutes les requêtes qui lui ont été communiquées par le Conseil d'État.

Comme les années précédentes, la commission ne s'est pas trouvée dans la situation d'exercer elle-même un recours contentieux devant le Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 833-8 code de la sécurité intérieure. Cette voie de recours est ouverte au président de la commission ou à trois de ses membres lorsque le Premier ministre ne donne pas suite (ou insuffisamment) aux avis ou aux recommandations de la commission.

La commission n'a pas davantage été conduite à saisir le Conseil d'État d'une requête présentée dans les conditions prévues par les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 821-1 du code de la sécurité intérieure tel qu'il a été modifié par la loi du 30 juillet 2021. En application de ces dispositions, le président de la CNCTR ou l'un de ses membres ayant la qualité de magistrat, doit immédiatement saisir le Conseil d'État lorsque le Premier ministre délivre une autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement après avis défavorable de la commission. Le Conseil d'État statue alors dans un délai de vingt-quatre heures à compter de cette saisine. La décision d'autorisation du Premier ministre ne peut être exécutée avant que le Conseil d'État ait statué, sauf en cas d'urgence dûment justifiée et si le Premier ministre a ordonné sa mise en œuvre immédiate. En 2022, comme les années précédentes, la Première ministre a suivi tous les avis défavorables émis par la CNCTR.

2.2 Les grandes lignes de la jurisprudence dégagée par la formation spécialisée du Conseil d'État en matière de renseignement depuis 2016

Au 31 décembre 2022, 41 décisions avaient été rendues par la formation spécialisée du Conseil d'État sur des requêtes concernant la mise en œuvre de techniques de renseignement, auxquelles venaient s'ajouter 8 ordonnances prises par le président de cette formation.

Par ailleurs, le juge des référés avait été saisi de trois référés-liberté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Ces trois requêtes ont été rejetées par ordonnance, sans instruction contradictoire ni audience publique. Deux pour défaut d'urgence (*CE, ord. 11 septembre 2017, n° 413657 et CE, ord. 19 janvier 2018, n° 417248*), la troisième pour absence de caractérisation d'une violation manifeste et grave d'une liberté fondamentale (*CE, ord. 21 avril 2017, n° 409719*).

À travers ces décisions, qui forment la jurisprudence de la formation spécialisée, le Conseil d'État a rappelé ou précisé les conditions de recevabilité des requêtes présentées sur le fondement de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure, expliqué l'office du juge administratif en matière de contrôle juridictionnel des techniques de renseignement et souligné les garanties attachées à l'exercice de ce contrôle.

La recevabilité des requêtes adressées à la formation spécialisée du Conseil d'État est tout d'abord subordonnée à la saisine préalable de la CNCTR sur le fondement de l'article L. 833-4 du code de la sécurité intérieure. Un requérant qui n'est pas en mesure de justifier avoir introduit une réclamation devant la commission verra sa requête rejetée comme irrecevable (*CE, ord. 28 décembre 2018, n° 418508 et CE, ord. 12 mars 2021, n° 445198*).

La saisine de la commission est donc obligatoire. Cette saisine ne doit pas pour autant devenir intempestive. La formation spécialisée a ainsi estimé

que la CNCTR n'avait commis ni erreur de droit, ni erreur d'appréciation, ni détournement de pouvoir en rejetant comme abusive la réclamation d'un requérant qui portait sur le même identifiant que celui ayant déjà fait l'objet de vérifications successives au cours des mois précédents et n'était assortie d'aucun élément nouveau (*CE, 21 décembre 2020, n° 437571*).

Lorsque le requérant n'est pas satisfait de la réponse apportée par la commission, il peut se tourner vers le Conseil d'État afin de lui demander de s'assurer, à son tour, qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard. La formation spécialisée a précisé que la réponse du président de la CNCTR ne saurait néanmoins être regardée comme révélant un refus du Premier ministre d'indiquer au requérant si des mesures de surveillance ont été mise en œuvre à son égard. Des conclusions dirigées contre un prétendu refus du Premier ministre ne pourront dès lors qu'être rejetées (*CE, 6 novembre 2017, n° 408495*).

La requête adressée au Conseil d'État est personnelle. Le requérant ne justifie en effet d'un intérêt à agir qu'en ce qui le concerne, et non pour les personnes de son entourage (*CE, 13 juillet 2022, n° 461719*). Si les proches du requérant souhaitent que des vérifications soient conduites à leur égard, il leur appartient de saisir la CNCTR puis, le cas échéant, le Conseil d'État en leur nom propre.

L'objet de la requête est par ailleurs circonscrit. Elle a pour unique objet de demander au Conseil d'État de s'assurer qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre. Il en résulte que des conclusions tendant à la dissolution d'un «cabinet noir» sont manifestement irrecevables car elles ne relèvent pas de la formation spécialisée (*CE, 6 novembre 2019, n° 423084*). Il en va de même de celles tendant à ce qu'il soit enjoint au ministre de l'intérieur de communiquer et d'effacer les données concernant le requérant dans différents fichiers, de telles conclusions ne relevant pas de la procédure de contrôle des techniques de renseignement mais du contrôle des fichiers (*CE, 28 octobre 2021, n° 445135*).

Ont par ailleurs été jugés inopérants¹⁰⁵ les moyens tirés de ce que le courrier de réponse de la CNCTR aurait été signé par une autorité incompétente (CE, 28 octobre 2021, n° 451562) et de ce que cette réponse serait entachée d'un défaut de motivation (CE, 16 juin 2021, n° 423818 ; CE, 16 juin 2021, n° 423817 ; CE, 16 juin 2021, n° 437902).

Le Conseil d'État a, enfin, été conduit à délimiter le champ d'application de son contrôle dans le temps. Il a considéré que seules pouvaient donner lieu à vérifications des techniques de renseignement mises en œuvre à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2015, soit le 3 octobre 2015, ainsi que celles qui, initiées avant cette date, avaient continué à être mises en œuvre après (CE, 19 octobre 2016, n° 396958).

L'office du juge administratif en matière de contrôle juridictionnel des techniques de renseignement a été fixé et expliqué dans les premières décisions rendues par la formation spécialisée du Conseil d'État.

Les exigences attachées à la protection du secret de la défense nationale impliquent que cet office s'exerce selon des modalités particulières d'instruction. En outre, cet office diffère selon qu'une technique a ou non été mise en œuvre et, le cas échéant, est ou non entachée d'illégalité.

Lorsque la formation spécialisée est saisie d'une requête il lui appartient de vérifier, au vu des éléments qui lui sont communiqués par la CNCTR et le Premier ministre en dehors de la procédure contradictoire, si le requérant fait ou non l'objet d'une technique de renseignement.

Cette dérogation au principe du caractère contradictoire de la procédure¹⁰⁶ a été contestée à plusieurs reprises, en particulier au regard des stipulations de l'article 6 de de la convention européenne de sauvegarde des droits

105. Un moyen inopérant est un moyen qui, même s'il est fondé, ne peut avoir aucune incidence sur la solution du litige.

106 Aux termes des dispositions de l'article L. 5 du code de justice administrative : « L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence. » Aux termes des dispositions de l'article L. 773-3 du même code, applicables au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement : « **Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L. 5 du présent code sont adaptées à celles du secret de la défense nationale (...)** /. La formation chargée de l'instruction entend les parties séparément lorsqu'est en cause le secret de la défense nationale. »

de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH)¹⁰⁷ ou de celles de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁰⁸ relatives au droit à un procès équitable.

Le Conseil d'État a considéré que cette dérogation a pour seul objet de permettre de porter à la connaissance des juges des éléments couverts par le secret de la défense nationale, qui ne peuvent, en tant que tels, être communiqués au requérant. Loin de priver le requérant du droit à un procès équitable, cette dérogation permet, à l'inverse, à la formation spécialisée de pouvoir statuer en toute connaissance de cause sans se heurter au secret de la défense nationale.

Dans ces conditions, il a estimé qu'aucune atteinte n'est portée au droit au procès équitable (*CE, 16 juin 2021, n° 437902*).

Le caractère contradictoire de la procédure a par ailleurs été mis en cause à l'occasion de l'introduction d'une **question prioritaire de constitutionnalité**.

Le requérant soutenait qu'en prévoyant l'absence de motivation de la décision de la formation spécialisée constatant l'absence d'illégalité dans la mise en œuvre d'une technique de renseignement, l'article L. 773-6 du code de justice administrative¹⁰⁹ méconnaissait le droit à une procédure contradictoire garanti par l'article 16 de la déclaration des

107. Article 6 de la CESDH : « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. (...) »

108. Article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques : « 1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants. (...) »

109. Cet article dispose : « Lorsque la formation de jugement constate l'absence d'illégalité dans la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement, la décision indique 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. Elle procède de la même manière en l'absence d'illégalité relative à la conservation des renseignements. »

droits de l'homme et du citoyen et que le changement de circonstances résultant de la modification des techniques de renseignement introduite par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 justifiait le renvoi de la question au Conseil constitutionnel alors même qu'il s'était déjà prononcé sur cette disposition dans sa décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015¹¹⁰.

Le Conseil d'État a décidé de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité ainsi soulevée. Il a considéré que la modification de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, qui a élargi les possibilités d'utilisation des traitements algorithmiques dans la mise en œuvre des techniques de renseignement, ne saurait caractériser un changement dans les circonstances de droit justifiant que le Conseil constitutionnel soit à nouveau saisi de la constitutionnalité des dispositions régissant la motivation des décisions du Conseil d'État (*CE, 13 juillet 2022, n° 461719*).

Après avoir examiné les éléments qui lui sont communiqués par la CNCTR et le Premier ministre, la formation spécialisée exerce son office selon les modalités suivantes.

Lorsqu'il apparaît, soit qu'aucune technique de renseignement n'est mise en œuvre à l'égard du requérant, soit que cette mise en œuvre n'est entachée d'aucune illégalité, elle informe le requérant de l'accomplissement des vérifications, sans révéler si une technique de renseignement a été mise en œuvre à son égard.

Dans le cas où une technique de renseignement est mise en œuvre dans des conditions entachées d'illégalité, la formation spécialisée en informe le requérant, sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale. Elle peut, par ailleurs, annuler l'autorisation et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés (*CE, 7 décembre 2016, n° 398869*).

110. Voir les considérants 88 à 92 de cette décision..

Plusieurs requérants ont considéré que cette procédure, par ses spécificités, portait atteinte à leur droit à un recours effectif, notamment garanti par les stipulations de l'article 13 de la CESDH¹¹¹ et celles de l'article 2 du pacte international relatif aux droits civils et politiques¹¹².

En réponse, le Conseil d'État a rappelé et souligné les nombreux pouvoirs dont la formation spécialisée est investie pour instruire les requêtes relatives à la mise en œuvre de techniques de renseignement dont elle est saisie.

Elle peut, tout d'abord, relever d'office toutes les illégalités qu'elle constate¹¹³.

Elle peut, ensuite, annuler les autorisations et ordonner à l'administration de prendre toutes les mesures utiles afin de remédier aux illégalités constatées, notamment la destruction des renseignements illégalement collectés. À ce jour, aucune décision n'a constaté une illégalité.

Elle dispose, enfin, de la faculté d'indemniser les préjudices éventuellement subis par les requérants. En l'absence de constat d'illégalité, la formation spécialisée à jusqu'à présent toujours rejeté les conclusions indemnitaires présentées devant elle (*CE, 7 décembre 2016, n° 398869* ; *CE, 21 décembre 2020, n° 437571* ; *CE, 21 octobre 2022, n° 465091*).

Au regard de l'étendue de ses prérogatives, la formation spécialisée a considéré que cette procédure garantissait l'effectivité du contrôle juridictionnel de la mise en œuvre des techniques de renseignement (*CE, 6 novembre 2017, n° 408495* ; *CE, 15 juin 2020, n° 423815* ; *CE, 21 décembre 2020, n° 437571* ; *CE, 16 juin 2021, n° 423818* ; *CE, 28 octobre 2021, n° 451562*) et donc le respect des stipulations invoquées.

111. Article 13 CESDH : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

112. Article 2 du pacte international relatif aux droits civils et politiques : « (...) / 3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à : / a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles; b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel; / c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. »

113. Aux termes de l'article L. 773-5 du code de justice administrative : « La formation de jugement peut relever d'office tout moyen. »

Sur le fond, les requérants se plaignent régulièrement de la méconnaissance de leur droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la CESDH¹¹⁴ et l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹¹⁵.

La formation spécialisée a toutefois jugé que les conditions dans lesquelles elle remplit son office juridictionnel ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée garanti par ces stipulations (*CE, 28 octobre 2021, n°451562*).

En outre, elle s'assure, dans le cadre de cet office, qu'aucune illégalité n'a été commise au regard du respect de ces stipulations (*CE, 20 juin 2018, 412685 ; CE, 16 juin 2021, 423817 ; CE, 16 juin 2021, 423818 ; CE, 28 octobre 2021, 443217 ; CE, 28 octobre 2021, 451562 ; CE, 4 février 2022, 454698*), en particulier au cours des vérifications conduites par la CNCTR.

Le Conseil d'État a par ailleurs été saisi à plusieurs reprises de conclusions tendant à ce qu'il adresse une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sur le fondement du protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'interprétation ou l'application des articles 6 et 8 de cette convention.

Le protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, entré en vigueur le 1^{er} août 2018, permet aux plus hautes juridictions des États signataires d'adresser à la Cour européenne des droits de l'homme des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la convention et ses protocoles.

114. Article 8 de la CESDH : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. / 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

115. Article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. / 2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification. / 3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante. »

Dans une décision du 15 juin 2020 (CE, 15 juin 2020, n° 423815), le Conseil d'État a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'adresser une demande d'avis consultatif à la CEDH dès lors que cette dernière avait jugé, notamment par ses arrêts *Kennedy c/ Royaume-Uni du 18 mai 2010* et *R.E. c/ Royaume-Uni du 27 octobre 2015*, que la procédure de contrôle des techniques de renseignement devant l'Investigatory Power Tribunal ne méconnaissait ni l'article 6 ni l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, compte tenu des pouvoirs dont était doté ce tribunal, similaires à ceux dont dispose la formation spécialisée française (CE, 16 juin 2021, n° 423817 et CE, 16 juin 2021, n° 423818.)

La formation spécialisée a par ailleurs eu l'occasion de se prononcer sur une **question préjudicielle renvoyée par l'autorité judiciaire**.

Le dernier alinéa de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure prévoit en effet que : « *Lorsqu'une juridiction administrative ou une autorité judiciaire est saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une ou de plusieurs techniques de recueil de renseignement, elle peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, saisir le Conseil d'État à titre préjudiciel. Il statue dans le délai d'un mois à compter de sa saisine.* »

Saisi d'une plainte pour atteinte à la vie privée, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bastia a demandé au Conseil d'État de vérifier la régularité de la technique de renseignement mentionnée dans cette plainte. La formation spécialisée a procédé aux vérifications sollicitées et n'a relevé aucune illégalité (CE, 18 juin 2018, n° 420739).

Enfin, une seule requête a jusqu'à présent concerné **la mise en œuvre de mesures de surveillance des communications électroniques internationales**.

L'exercice des recours en la matière est encadré par les dispositions de l'article L. 854-9 du code de la sécurité intérieure.

Ces dernières prévoient que la CNCTR exerce son contrôle de sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne souhaitant vérifier qu'aucune mesure de surveillance des communications électroniques internationales n'est ou n'a été mise en œuvre irrégulièrement à son égard.

Lorsque la commission constate qu'un manquement a été commis dans la mise en œuvre d'une mesure de surveillance internationale, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce que le manquement cesse et que les renseignements collectés soient, le cas échéant, détruits.

Si le Premier ministre ne donne pas suite (ou insuffisamment) à cette recommandation, le président de la commission ou trois de ses membres peuvent saisir le Conseil d'État d'une requête. Le régime de la surveillance intérieure s'applique toutefois si la vérification porte sur la légalité de l'exploitation de communications de personnes utilisant des identifiants rattachables au territoire national et communiquant depuis la France. Ces personnes peuvent saisir elles-mêmes le Conseil d'État après réclamation préalable auprès de la commission.

La CNCTR ne s'est jusqu'à présent jamais trouvée en situation de saisir le Conseil d'État sur le fondement de cet article. Les dispositions permettant de saisir directement le Conseil d'État après réclamation préalable n'ont pas davantage reçu application.

Ainsi, la seule requête dont a été saisie la formation spécialisée en 2016 ne pouvait qu'être rejetée comme irrecevable (*CE, 19 octobre 2016, n° 397623*).

La formation spécialisée a rappelé, à cette occasion, que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-722 DC du 26 novembre 2015, a estimé qu'alors même que la personne faisant l'objet d'une mesure de surveillance internationale ne peut saisir un juge pour contester la régularité de cette mesure, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et le secret de la défense nationale en prévoyant que seule la commission peut former un recours à l'encontre d'une mesure de surveillance internationale.

La formation spécialisée a en outre estimé que les dispositions de l'article L. 854-9 du code la sécurité intérieure excluaient que le défaut de saisine du Conseil d'État par le président de la CNCTR ou par trois de ses membres puisse faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (*CE, 20 juin 2018, n° 404012-404013*).





Hôtel de Cassini - 32 rue de Babylone - 75007 Paris