

[FRANCE]

OBSERVATIONS SUR
LE PROJET DE LOI
RELATIF AU
RENSEIGNEMENT
[AVRIL 2015]

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International est un mouvement regroupant plus de 7 millions de sympathisants, membres et militants, qui se mobilisent dans plus de 150 pays et territoires pour mettre un terme aux violations graves des droits humains.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

www.amnesty.fr

TABLE DES MATIERES

RESUME EXECUTIF	5
1. RIEN NE JUSTIFIE LE RECOURS A LA PROCEDURE ACCELEREE	6
1.1 le projet de loi représente l’aboutissement d’une réforme des dispositifs de sécurité engagée de longue date.....	6
1.2 Le recours à la procédure accélérée a empêché toute concertation préalable et censuré la possibilité d’un véritable débat public	7
2. LA FRANCE DOIT RESPECTER LES PRINCIPES DE DROIT INTERNATIONAL QUI REGISSENT LES PRATIQUES DE RENSEIGNEMENT	8
2.1 Toute mesure de surveillance constitue une atteinte au droit à la vie privée, toute surveillance non ciblée est une violation grave des droits humains	8
Recommandations.....	9
2.2 Le mandat des services de sécurité doit être limité aux intérêts légitimes de sécurité nationale	9
Recommandations.....	10
2.3 UN CONTROLE EFFICACE ET DEMOCRATIQUE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT DOIT ETRE MIS EN PLACE.....	10
Recommandations.....	11
2.4 DES RECOURS JURIDICTIONNELS EFFECTIFS DOIVENT ETRE MIS EN PLACE.....	12
Recommandations.....	12
2.5 LA SURVEILLANCE INTERNATIONALE DOIT ETRE ENCADREE. 13	
Recommandations.....	13

« Le respect de la vie privée est non seulement un droit en soi, mais c'est la base d'autres droits, sans laquelle ceux-ci ne peuvent pas véritablement s'exercer. L'intimité de la vie privée est nécessaire afin qu'il y ait des espaces où les individus et les groupes puissent penser et nourrir des idées et des relations. D'autres droits comme la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de circulation ont besoin du respect de la vie privée pour s'épanouir véritablement. La surveillance est aussi à l'origine d'erreurs judiciaires, de l'inobservation des garanties prévues par la loi et d'arrestations injustifiées. »

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 2009

RESUME EXECUTIF

Le premier ministre français, Manuel Valls a présenté jeudi 19 mars 2015 en Conseil des ministres un projet de loi relatif au renseignement. Ce projet de loi n° 2697 définit la mission des services spécialisés de renseignement et les conditions dans lesquelles ces services peuvent être autorisés, pour le recueil de renseignements relatifs à des intérêts publics limitativement énumérés, à recourir à des techniques portant sur l'accès administratif aux données de connexion, les interceptions de sécurité, la localisation, la sonorisation de certains lieux et véhicules, la captation d'images et de données informatiques, enfin à des mesures de surveillance internationale (présentation du Conseil d'Etat dans son avis n°389.754 du 12 mars 2015).

Le projet de loi relatif au renseignement, tel qu'il a été soumis au débat parlementaire par le gouvernement¹, soulève de sérieuses questions en termes de respect du droit. En dépit de la procédure accélérée décidée de manière injustifiée par le gouvernement, Amnesty International appelle les parlementaires à s'assurer de la conformité de ce projet de loi avec le droit européen² et international³ et notamment les « Bonnes pratiques pour le contrôle des services de renseignement » compilées par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste⁴.

En l'état, Amnesty International France considère que le projet de loi issu de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, ne présente pas les garanties suffisantes contre le risque d'atteintes disproportionnées aux libertés individuelles. En effet, la mise en œuvre, par des services de renseignement aux finalités « *d'intérêt public* » étendues et souvent floues, de techniques de surveillance extrêmement intrusives et non ciblées, ne répond pas aux principes de stricte nécessité et de proportionnalité qui doivent pourtant guider toute loi visant à restreindre les droits fondamentaux.

En l'absence de contrôle réellement indépendant et impartial et de recours juridictionnel effectif, permettant d'assurer un véritable équilibre entre les impératifs de sécurité et l'état de droit, cette loi risque d'aboutir à un texte liberticide et d'avoir des effets contraires à ceux escomptés.

Au regard du texte proposé, Amnesty International France tient à exprimer son souhait d'un débat ouvert et d'un examen approfondi (1), et rappeler quelques principes fondamentaux du droit international qui devraient guider les discussions autour de ce projet (2).

1 Projet de loi relatif au renseignement (n°2697), Texte de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, 13 avril 2015

2 Voir notamment Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, adopté par la Commission de Venise lors de sa 71ème Session plénière, CDL- AD (2007)016, (11 juin 2007)

3 En particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir aussi les documents : Rapport du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Le droit à la vie privée à l'ère du numérique », UN Doc A/HRC/27/37 ; Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue UN Doc A/HRC/23/40 ; Rapports du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste UN Doc A/69/397, UN Doc A/HRC/10/3, A/HRC/13/37 et A/HRC/14/46; Principes mondiaux relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information (« Principes de Tshwane »).

4 Compilation de bonnes pratiques pour le contrôle des services de renseignement, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, (A/HRC/14/46)

1. RIEN NE JUSTIFIE LE RECOURS A LA PROCEDURE ACCELEREE

1.1 LE PROJET DE LOI REPRESENTE L'ABOUTISSEMENT D'UNE REFORME DES DISPOSITIFS DE SECURITE ENGAGEE DE LONGUE DATE

La France est la seule démocratie n'ayant pas de lois encadrant les activités de renseignements "laissant de ce fait les services de renseignement dans une incertitude juridique et créant les conditions d'une condamnation de la France par la CEDH"⁵.

La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a recommandé en 2013 que la France procède à un examen complet, et à la révision au besoin, de sa législation et pratique régissant les activités des services de renseignement afin de s'assurer qu'elles fassent :

*«l'objet d'un contrôle parlementaire et judiciaire et sont soumises à la vigilance des citoyens, qu'elles respectent les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité, de traitement équitable, d'information de l'utilisateur et de transparence, notamment en s'appuyant sur le recueil de bonnes pratiques des Nations unies et sur les recommandations de la Commission de Venise, et qu'elles (soient) conformes aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme et aux obligations des États membres en matière de droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne la protection des données, le respect de la vie privée et la présomption d'innocence ».*⁶

Selon l'étude d'impact du projet de loi sur le renseignement⁷ "la loi poursuit deux objectifs complémentaires :

- mieux encadrer l'activité des services de renseignement, d'une part, par une définition claire et accessible de leurs missions, des techniques mises en œuvre et des procédures d'autorisation et, d'autre part, par un renforcement du contrôle de ces mesures, par une autorité administrative indépendante, et par une juridiction spécialisée ;
- donner, par voie de conséquence, un cadre légal à l'activité des services de renseignement en leur permettant d'élargir le spectre légal des techniques pouvant être mises en œuvre, pour mieux répondre aux finalités énoncées par la loi".

Or, ce texte, en préparation depuis longtemps, vient parachever une réforme plus ancienne du renseignement français, en cours depuis 2007 avec la création d'une délégation parlementaire au renseignement, la création d'un poste de coordonnateur du renseignement rattaché à l'Élysée en 2008, et la création de la DGSI en juillet 2014 sous l'autorité du Premier Ministre. Enfin, le décret du 12 mai 2014 a précisé la composition de la « communauté française du renseignement » et de ses six services principaux.

Parallèlement à cette structuration progressive, le gouvernement français a adopté des lois venant renforcer des méthodes de surveillance de plus en plus intrusives au bénéfice notamment de cette « communauté du renseignement »⁸ et en particulier la loi de programmation militaire de 2013 est venue déjà étendre les finalités pour lesquelles peuvent être demandées les données, élargir la liste des services pouvant requérir ces données et créer une nouvelle catégorie de réquisition administrative de données de connexion⁹.

⁵ Etude d'impact, Projet de loi sur le renseignement PRMX1504410L/Bleue-1, 18 MARS 2015

⁶ A7-0139/2014 RAPPORT sur le programme de surveillance de la NSA, les organismes de surveillance dans divers États membres et les incidences sur les droits fondamentaux des citoyens européens et sur la coopération transatlantique en matière de justice et d'affaires intérieures (2013/2188(INI)), Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

⁷ Etude d'impact, NOR : PRMX1504410L/Bleue-1

⁸ Le projet de loi relatif au renseignement vient ainsi compléter une série de loi dont la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, la loi sur la sécurité intérieure de 2011, la loi de programmation militaire de 2013 et enfin la loi antiterroriste votée en novembre 2014.

⁹ La Loi de Programmation militaire du 18 décembre 2013 et le décret d'application de son article 13 en date du 24 décembre 2015 stipule que les services relevant des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget peuvent sur simple demande administrative et sans mandat judiciaire, demander aux opérateurs privés la transmission en temps réel de toute « information et document ». Le contrôle de ces requêtes intervient à posteriori et par l'entremise d'une personnalité qualifiée nommée au sein de la Commission Nationale de Contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)

En 2014, la CNIL¹⁰ estimait que « *les données détenues par les opérateurs qui peuvent être demandées sont de plus en plus nombreuses, sont accessibles à un nombre de plus en plus important d'organismes, sur réquisitions judiciaires ou administratives ou en exécution d'un droit de communication, et ce pour des finalités très différentes* »¹¹

En accélérant le calendrier parlementaire et en le justifiant par les attentats des 7 et 9 janvier 2015, le gouvernement inscrit ce projet de loi dans le cadre des diverses mesures proposées pour lutter contre le terrorisme, et de ce fait justifie le recours à une procédure d'examen parlementaire réduite. Pourtant le projet de loi requiert au contraire un débat apaisé et une concertation nationale sur les enjeux qu'il soulève.

1.2 LE RECOURS A LA PROCEDURE ACCELEREE A EMPECHE TOUTE CONCERTATION PREALABLE ET CENSURE LA POSSIBILITE D'UN VERITABLE DEBAT PUBLIC

Si l'encadrement législatif de la « communauté du renseignement » française est légitime et nécessaire, rien ne saurait aujourd'hui justifier le recours à une procédure législative accélérée¹² s'agissant du projet de loi relative au renseignement.

Le texte du projet de loi sur le renseignement touche à la « zone grise » des pratiques jusqu'alors *a-légales*, voire illégales, des services de renseignement en matière d'immixtion ou ingérence dans la vie privée au nom de finalités ou objectifs dits « légitimes ».

Comme le rappelle le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste « *les techniques de surveillance doivent absolument faire l'objet d'un débat ouvert et d'un examen approfondi afin que le public en saisisse les avantages et les limites et en vienne à comprendre la nécessité et la légalité de la surveillance* »¹³.

Ce projet de loi n'est donc pas anodin et requiert un débat public dans la mesure où il contient une série de dispositions qui touchent aux libertés fondamentales et au délicat équilibre entre sécurité et droits humains.

10 CNIL : Commission Nationale Informatique et Libertés

11 Délibération n° 2014-484 du 4 décembre 2014 portant avis sur un projet de décret relatif à l'accès administratif aux données de connexion et portant application de l'article L. 246-4 du code de la sécurité intérieure (demande d'avis n° AV 14027710) , NOR: CNIX1431063X

12 Prévus par l'article 45.2 de la Constitution, la procédure accélérée, vise à faire adopter rapidement des lois sur des sujets qui nécessitent une réponse rapide. Le projet de loi ne fera l'objet que d'une seule lecture par chaque assemblée suite auxquelles le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

13 Voir aussi dans le même sens les déclarations, le 23 mars 2015, du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qui s'est déclaré « très préoccupé par les propositions actuellement débattues dans plusieurs pays européens visant à renforcer les pouvoirs des services de sécurité en matière de surveillance des individus sans contrôle judiciaire préalable. Si elles sont adaptées par le législateur, ces propositions risquent d'avoir des effets liberticides et de créer un climat social néfaste, dans lequel tous les individus sont considérés comme des suspects potentiels (...) Je les exhorte à la plus grande prudence lors de la préparation et de l'adoption de nouvelles mesures anti-terroristes. Je les invite à s'assurer, en particulier, que ces mesures soient soumises à un contrôle démocratique efficace et que les personnes visées puissent disposer d'un recours pour les contester

2. LA FRANCE DOIT RESPECTER LES PRINCIPES DE DROIT INTERNATIONAL QUI REGISSENT LES PRATIQUES DE RENSEIGNEMENT

Le droit européen et international a élaboré un certain nombre de principes relatifs aux services de renseignement, qui s'articulent autour des trois axes suivants :

- (1) Les services de renseignement doivent être créés par la loi,
- (2) Ils ne peuvent porter atteinte aux libertés ou ne les limiter qu'avec proportionnalité,
- (3) Ils doivent être soumis à un contrôle externe parlementaire et juridictionnel.

2.1 TOUTE MESURE DE SURVEILLANCE CONSTITUE UNE ATTEINTE AU DROIT A LA VIE PRIVEE, TOUTE SURVEILLANCE NON CIBLEE EST UNE VIOLATION GRAVE DES DROITS HUMAINS

La surveillance des communications (du contenu et / ou des métadonnées) constitue une atteinte à un certain nombre de droits humains, en particulier le droit au respect de la vie privée et à la liberté d'expression.

Le droit au respect de la vie privée est un droit fondamental reconnu à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« CEDH ») et à l'article 7 de la charte européenne des droits fondamentaux du 7 décembre 2000.

Son corollaire, à savoir l'interdiction de toute immixtion arbitraire dans la vie privée, la famille, le domicile ou la correspondance d'une personne, est reconnu dans de nombreux textes internationaux liant la France et en premier lieu l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Dans certaines conditions strictement définies, des restrictions au droit au respect de la vie privée peuvent être envisagées¹⁴. Selon une jurisprudence constante de la CEDH « *toute ingérence dans la vie privée doit être prévue par la loi, être justifiée par l'un des buts légitimes énumérés et nécessaire dans une société démocratique* ».

Pour être « prévue par la loi » la technique de surveillance incriminée doit avoir une base en droit interne, et s'agissant de la qualité de la loi en cause, celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible¹⁵.

AMNESTY INTERNATIONAL PROTECTION DE LA VIE PRIVEE ET SURVEILLANCE DES COMMUNICATIONS

Toute activité de surveillance des communications, qu'elle porte sur le contenu ou les métadonnées, doit être autorisée conformément aux lois nationales, accessibles et prévisibles par tous. Le partage, spontané ou non, avec des gouvernements étrangers de données obtenues grâce à la surveillance des communications, doit s'inscrire dans un cadre légal conforme aux obligations des États en matière de droits humains. Les mesures de surveillance doivent être strictement nécessaires et proportionnelles à la réalisation d'un objectif légitime au regard du droit international des droits de l'homme.

¹⁴ En référence à l'Observation générale no 27 (1999) du Comité des droits de l'homme

¹⁵ Kennedy c.Royaume-Uni, op. cit., §151; Rotaru c. Roumanie, op. cit., §52; Amann c.Suisse, op. cit., §50; Lordachi et autres c.Moldova, op. cit.;Kruslin c.France, §27; Huvig c.France,§26; Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme Ekimdzhev c.Bulgarie, op. cit.,§71; Liberty et autres c. Royaume-Uni, op. cit.,§59 etc.

La surveillance de masse systématique ne saurait jamais être considérée comme proportionnelle aux droits au respect de la vie privée et à la liberté d'expression.

Amnesty International estime, sur la base du droit international, que toute mesure qui interfère avec la vie privée doit être proportionnelle à l'objectif légitime visé. La lutte contre le terrorisme ne doit pas servir de prétexte aux gouvernements pour s'immiscer dans des affaires privées. Les raisons invoquées pour justifier cette immixtion dans la vie privée doivent faire l'objet d'un contrôle judiciaire et d'un examen parlementaire transparents, solides et indépendants.

La surveillance ciblée ne peut se justifier que lorsqu'elle est strictement nécessaire et proportionnelle à la poursuite d'un objectif légitime et non discriminatoire. En effet, selon le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste « *les États peuvent avoir recours à des mesures de surveillance ciblée, à condition qu'elles soient ponctuelles et exécutées sur mandat décerné par un juge si des motifs raisonnables et suffisants avaient été produits et si certains faits en relation avec le comportement d'un individu justifiaient de le soupçonner d'être en train de préparer un attentat terroriste*¹⁶ ».

Or, le projet de loi N° 2697 relatif au renseignement propose de légaliser des techniques de surveillance et de collecte de données non ciblées et massives contraires au principe de proportionnalité.

RECOMMANDATIONS

- Le projet de loi doit s'abstenir de légaliser, directement ou indirectement, des pratiques intrusives qui s'apparenteraient à une surveillance de masse,
- Toute technique de surveillance doit respecter les principes définis par le droit international.

2.2 LE MANDAT DES SERVICES DE SECURITE DOIT ETRE LIMITE AUX INTERETS LEGITIMES DE SECURITE NATIONALE

La protection des droits humains doit être l'une des fonctions essentielle des services de renseignement¹⁷. Quelles que soient les finalités ou motifs d'intérêt public, ceux-ci doivent être strictement limités à la protection de la sécurité nationale, ce qui inclut la protection de la population et de ses droits fondamentaux. Le champ d'action des services doit être défini précisément et par conséquent les notions de sécurité nationale et ses valeurs constitutives être clairement définies par la loi.

Ainsi, selon la compilation des bonnes pratiques des Nations Unies pour le contrôle des services de renseignement le mandat des services de renseignement :

« est défini en termes restrictifs et précis dans une loi accessible au public. Il est strictement limité à la protection d'intérêts légitimes de sécurité nationale indiqués dans des lois ou des mesures relatives à la sécurité nationale, qui sont accessibles au public. Les menaces affectant la sécurité nationale que les services de renseignement sont chargés de traiter sont identifiées. Si le terrorisme fait partie de ces menaces, il est également défini en termes restrictifs et précis. »¹⁸

¹⁶ A/HRC/10/3, par. 3

¹⁷ A/HRC/14/46 Compilation de bonnes pratiques en matière de cadres et de mesures juridiques et institutionnels, notamment de contrôle, visant à garantir le respect des droits de l'homme par les services de renseignement dans la lutte antiterroriste, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste, Martin Scheinin, 17 mai 2010

Voir résolution de l'Assemblée Générale 54/164 and 60/288; Council of the European Union, European Union Counter-Terrorism Strategy, doc. no 14469/4/05; para. 1; Inter-American Convention Against Terrorism, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), preamble; Council of Europe, Committee of Ministers, Guidelines on human rights in the fight against terrorism, art. 1.

¹⁸ Compilation de bonnes pratiques pour le contrôle des services de renseignement, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, (A/HRC/14/46)

Dans certaines conditions strictement définies, des restrictions au droit au respect de la vie privée peuvent être envisagées¹⁹. Ainsi, selon une jurisprudence constante de la CEDH²⁰, toute ingérence dans la vie privée doit être prévue par la loi, être justifiée par l'un des buts légitimes énumérés et nécessaire dans une société démocratique. Bien qu'elle reconnaisse que l'exigence de prévisibilité en matière de renseignement ne saurait être la même que dans d'autres domaines, la Cour estime que la loi doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à opérer pareille atteinte secrète, et virtuellement dangereuse, au droit au respect de la vie privée et de la correspondance.

Ainsi, si les ingérences dans la vie privée que constituent les mesures *de surveillance peuvent être justifiées par les finalités de préservation de la sécurité nationale et de protection des intérêts fondamentaux de l'Etat, elles doivent être strictement définies de manière à être accessibles, prévisibles et permettre un contrôle effectif par un organe impartial et indépendant, nonobstant les aménagements de procédure rendus nécessaires par la matière.*

En effet « *si le souci de la sécurité publique peut justifier la collecte et la protection de certaines données sensibles, il ne dispense pas les Etats de respecter pleinement les obligations que leur impose le droit international des droits de l'homme* »²¹.

Selon l'article 9 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (dit « Convention 108 ») toute dérogation doit être prévue par la loi de la Partie et constituer « *une mesure nécessaire dans une société démocratique* », à savoir nécessaire « *à la protection de la sécurité de l'Etat, à la sûreté publique, aux intérêts monétaires de l'Etat ou à la répression des infractions pénales et la protection de la personne concernée et des droits et libertés d'autrui* ».

Le projet de loi N° 2697 relatif au renseignement propose d'élargir les finalités pouvant justifier l'utilisation de pratiques de surveillance extrêmement intrusives. Le champ d'application de cette loi irait au-delà de la sécurité nationale et les formulations imprécises laissent une trop grande marge d'interprétation aux services en charge et sont contraires aux principes de légalité et de prévisibilité de la loi.

RECOMMANDATIONS

- Le projet de loi doit limiter les finalités légales des pratiques de surveillance à celles admises par le droit international, à savoir relatives à la sécurité nationale.
- Le projet de loi doit définir de façon précise et accessible les finalités et champs d'action des services de renseignement afin de répondre aux exigences de légalité et de prévisibilité de la loi.

2.3 UN CONTROLE EFFICACE ET DEMOCRATIQUE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT DOIT ETRE MIS EN PLACE

Les agences de sécurité ont pour mission de recueillir un maximum d'informations sur les menaces qui pèsent sur l'État ; ceci suppose de collecter des données sur les individus.

C'est pourquoi les services de sécurité, par nature, empiètent sur les droits des individus. Il est donc impératif de fixer des limites tant internes qu'externes à leurs activités²² en les soumettant à un contrôle efficace afin de limiter les risques de préjudice et d'abus.

Tout système de contrôle doit garantir la séparation des pouvoirs de contrôle des services de renseignement.

¹⁹ En référence à l'Observation générale no 27 (1999) du Comité des droits de l'homme

²⁰ Kennedy c.Royaume-Uni, op. cit., §151; Rotaru c. Roumanie, op. cit., §52; Amann c.Suisse, op. cit., §50; Iordachi et autres c.Moldova, op. cit.;Kruslin c.France, §27; Huvig c.France,§26; Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme Ekimdzhiiev c.Bulgarie, op. cit.,§71; Liberty et autres c. Royaume-Uni, op. cit.,§59 etc

²¹ Assemblée générale des Nations unies (68ème Session) 18 décembre 2013, Résolution n° 68/167 sur le droit à la vie privée à l'ère du numérique, A/RES/68/167, p. 2.

²² Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, adopté par la Commission de Venise lors de sa 71ème Session plénière, CDL- AD (2007) 016, (11 juin 2007

AMNESTY INTERNATIONAL

EFFECTIVITE DU CONTROLE JUDICIAIRE ET PARLEMENTAIRE

Tout régime de surveillance devrait être soumis à un contrôle judiciaire et parlementaire. Toutes les décisions doivent être prises et / ou contrôlées par des organes indépendants et impartiaux, et ce à chaque étape du processus, depuis l'approbation initiale de la surveillance au contrôle a posteriori de la légalité permanente des mesures de surveillance et du système qui les sous-tend. Ce contrôle doit être efficace, permanent et indépendant pour pouvoir statuer de manière objective.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste rappelle que les institutions de contrôle doivent disposer :

« des compétences, des ressources et de l'expertise nécessaires pour engager et conduire leurs propres enquêtes et pour accéder pleinement et sans obstacle à l'information, aux fonctionnaires et aux installations dont elles ont besoin pour remplir leur mandat (...) Elles doivent pouvoir bénéficier de l'entière coopération des services de renseignement et des services répressifs pour auditionner les témoins et obtenir des éléments de preuve documentaires et autres ²³ ».

Or, le projet de loi N° 2669 relatif au renseignement propose la création d'une Commission de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) aux pouvoirs largement insuffisants. Cet organe n'exercerait qu'un contrôle relatif et théorique.

Cette commission n'aurait pas de pouvoir de contrôle a priori.

Le réel contrôle reviendrait au pouvoir exécutif à travers le Premier Ministre.

Le projet crée ainsi une présomption de surveillance légale, dans la mesure où un seul membre est nécessaire pour rendre un avis, qui en outre s'il n'est pas rendu dans un délai de 24 h est réputé rendu, alors que la présence d'au moins quatre membres est requise pour saisir le Conseil d'Etat d'une contestation relative à la légalité d'une technique mise en œuvre

Enfin, la procédure dérogatoire en cas d'urgence (liée à une menace imminente ou à un risque élevé de ne pouvoir effectuer l'opération ultérieurement) équivaut à une absence totale de contrôle. Elle permet au chef de service ou à la personne spécialement déléguée par lui d'autoriser de manière exceptionnelle la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement

RECOMMANDATIONS

- Le projet de loi doit mettre en place des mécanismes de contrôle des pratiques de surveillance en accord avec le droit international
- L'organe de contrôle doit bénéficier d'un pouvoir effectif de contrainte et d'interpellation en amont de la mise en œuvre des techniques.
- Les éventuelles procédures d'urgence doivent être définies précisément et rester dans le cadre du droit international

23 Pratique 7 Compilation de bonnes pratiques pour le contrôle des services de renseignement, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, (A/HRC/14/46)

2.4 DES RECOURS JURIDICTIONNELS EFFECTIFS DOIVENT ETRE MIS EN PLACE

Selon la compilation des bonnes pratiques des Nations Unies pour le contrôle des services de renseignement le mandat des services de renseignement « *les personnes affectées par les actes illégaux de services de renseignement introduisent un recours devant une institution à même d'y remédier efficacement, notamment en ordonnant que le tort subi soit pleinement réparé* ». ²⁴

Les services de renseignement sont « *tenus de rendre des comptes ou fournir des explications sur leurs actes et, si nécessaire, d'en subir les conséquences, d'en endosser la responsabilité et de remettre les choses au point, s'il apparaît que des erreurs ont été commises* » ²⁵.

Chacun a droit à un procès équitable et à un recours effectif. Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), ce recours ne doit pas être théorique : il doit être effectif en droit et dans les faits. Il est clairement nécessaire que les particuliers qui prétendent avoir été victimes des pouvoirs exceptionnels des agences de sécurité et de renseignement, par exemple l'autorisation de mener une opération de surveillance ou de sécurité, bénéficient de voies de recours ²⁶.

AMNESTY INTERNATIONAL DROIT A UN RECOURS EFFECTIF

Le droit international des droits humains exige que les individus aient recours en cas de violation de leurs droits humains. La législation doit accorder aux organes judiciaires de larges pouvoirs d'enquête afin de garantir aux individus soumis à des mesures de surveillance l'accès à des moyens de recours efficaces. Par ailleurs la législation doit garantir la destruction, dès que possible, des données de communication stockées, et au plus tard lorsque la réalisation de l'objectif légitime pour laquelle la surveillance a été autorisée cesse d'être strictement nécessaire.

La CEDH a déclaré qu'un recours effectif « *doit s'entendre d'un recours aussi effectif qu'il peut l'être eu égard à la portée limitée, inhérente à tout système de surveillance* » et a exprimé sa nette préférence pour que le contrôle soit confié à un juge ²⁷.

Le projet de loi N° 2697 relatif au renseignement prévoit la possibilité pour toute personne « *ayant un intérêt direct et personnel* » de saisir la Commission Nationale de Contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) par le biais d'une réclamation mais aucune procédure n'est spécifiée. Le projet de loi reste vague sur le fait de savoir si la constatation d'une irrégularité est ou non notifiée au requérant.

Par ailleurs, la saisine de l'autorité administrative (Conseil d'Etat) ne peut intervenir qu'à posteriori lorsque la CNCTR estime que l'autorisation est illégale et non en amont de l'autorisation du Premier Ministre.

Enfin, la personne ayant fait l'objet d'un traitement considéré par le Conseil d'Etat comme "légal" (sans avoir pu bénéficier des arguments juridiques de la personne concernée) n'est pas en mesure de savoir si elle a été ou non surveillée, même dans le cas où aucun intérêt légitime ne pourrait justifier le fait de ne pas l'en informer.

RECOMMANDATIONS

- Le projet de loi doit prévoir explicitement des mécanismes de recours conformes aux principes d'accès à la justice et de présomption d'innocence,

²⁴ Pratique 9 Compilation de bonnes pratiques pour le contrôle des services de renseignement, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, (A/HRC/14/46)

²⁵ Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, adopté par la Commission de Venise lors de sa 71ème Session plénière, CDL- AD (2007)016, (11 juin 2007)

²⁶ Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, adopté par la Commission de Venise lors de sa 71ème Session plénière, CDL- AD (2007)016, (11 juin 2007) para 241

²⁷ Affaire Klass et autres c. Allemagne, CEDH

[FRANCE]

[Observations sur le projet de loi relative au renseignement]

- Le projet de loi doit définir avec précisions les procédures de recours, en prenant en compte les impératifs de transparence et de respect du contradictoire conformes au droit international.

2.5 LA SURVEILLANCE INTERNATIONALE DOIT ETRE ENCADREE

Les programmes et mesures de surveillance des communications adoptés par les États peuvent porter atteinte aux droits au respect de la vie privée et à la liberté d'expression, indépendamment du lieu de la surveillance ou de l'endroit où se trouve(nt) le ou les individu(s) concerné(s).

En avril 2014, Amnesty International a apporté sa contribution au travail sur la résolution relative au droit à la vie privée de l'ONU. Sa réflexion est basée sur l'interprétation du Pacte International relatif aux droits civils et politiques, et notamment le principe d'extraterritorialité.

AMNESTY INTERNATIONAL OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES ET DROITS HUMAINS

Dans le contexte de la surveillance des communications d'un individu, la protection du droit au respect de la vie privée ou à la liberté d'expression d'un individu renvoie à l'exercice d'un pouvoir ou d'un contrôle effectif de ses communications.

Lorsqu'un tel pouvoir ou contrôle effectif est exercé à l'étranger, l'atteinte aux droits se produisant donc à l'étranger (par exemple, lorsqu'une communication est interceptée, analysée ou stockée à l'étranger), les obligations de l'Etat relatives à l'atteinte aux droits s'appliquent hors du territoire national.

Lorsqu'un tel pouvoir ou contrôle effectif est exercé sur le territoire national, l'atteinte aux droits se produisant donc sur le territoire national (par exemple, lorsqu'une communication est interceptée au moment de sa diffusion sur le territoire national, ou qu'elle y est analysée ou stockée), et ce même lorsque l'individu concerné se trouve à ce moment-là à l'étranger, les obligations incombant alors à l'État relèvent de la compétence territoriale.

Le projet de loi N° 2697 relatif au renseignement reste extrêmement vague concernant les techniques de renseignement mises en œuvre dans le cadre international et renvoie à des décrets non publiés à venir.

RECOMMANDATIONS

- Le projet de loi doit prévoir explicitement l'applicabilité des obligations internationales de la France en matière de droits humains hors du territoire national.
- Le projet de loi devrait impérativement contenir les modalités relatives à la surveillance des communications émises ou reçues depuis l'étranger