

Le projet de loi relatif au renseignement tel qu'issu de la Commission des Lois

Les services peuvent-ils surveiller tout le monde, tout le temps et partout ?

La Commission des Lois de l'Assemblée nationale a remplacé des notions jugées imprécises dans le texte du Gouvernement et pouvant donner lieu à des interprétations extensives (« sécurité nationale » et « paix publique ») par des notions bien connues du droit et au champ d'application clairement défini.

Ainsi, la « sécurité nationale » a-t-elle été remplacée par « l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale » ainsi que « la prévention de la prolifération des armes de destruction massive ». De même, à l'initiative d'un amendement porté par le groupe SRC, la notion de « paix publique » a été remplacée par la formule « violence collective de nature à porter atteinte à la sécurité nationale ». Employée dans cet item en association avec les violences collectives, la notion vise sans ambiguïté les violences les plus graves commises par des groupes très organisés et déterminés.

Pour autant, tous les services ne pourront pas se prévaloir de toutes les finalités. Chacun d'entre eux ne sera autorisé à recourir qu'à certaines techniques pour prévenir les atteintes aux intérêts publics en fonction de ses missions telles que définies par leurs décrets constitutifs. Et naturellement, les avis de la CNCTR seront rendus en tenant compte de ce critère.

Enfin, la mise en œuvre d'une technique fait l'objet d'une autorisation détaillée qui précise la personne concernée, les finalités et la durée prévue.

La loi affirme donc le principe d'une surveillance limitée à quelques individus qui présentent une menace avérée au regard de motivations sérieuses.

Les services peuvent-ils se passer de l'avis préalable ?

Le texte du Gouvernement prévoyait dans deux cas la possibilité de se dispenser de l'avis préalable de la CNCTR :

-en cas d'urgence absolue, sans que des critères ne définissent celle-ci, l'autorisation était délivrée par le Premier ministre sans consultation de la CNCTR ;

-et en cas d'urgence opérationnelle (pour le balisage), un agent des services de renseignement agissait de sa propre initiative et informait le Premier ministre ainsi que la CNCTR.

La commission des Lois a créé un seul mécanisme d'urgence afin de ne pas banaliser celle-ci. Elle a défini des critères : liée à une menace imminente ou l'impossibilité de mettre en œuvre la technique ultérieurement. Elle a aussi précisé que son recours ne pouvait être qu'exceptionnel et a tenu à ce que le chef de service engage sa responsabilité pour ne pas laisser les seuls agents apprécier de la situation.

L'amendement établit aussi que, lors de la mise en œuvre en urgence d'une technique, la CNCTR et le Premier ministre sont informés sans délai. Ce dernier peut alors suspendre la technique et faire détruire les renseignements collectés. En outre, le chef de service doit

fournir, dans un délai maximum de 24h, toutes les motivations nécessaires pour que la CNCTR rende un avis. Celle-ci peut d'ailleurs saisir le Conseil d'Etat pour suspendre la technique et faire condamner l'Etat.

Enfin, la Commission des Lois a décidé que le recours à l'urgence serait interdit pour pénétrer dans un domicile ou si la demande concerne un journaliste, un avocat ou un parlementaire.

La CNCTR a-t-elle gagné des pouvoirs de contrôle ?

Le texte du Gouvernement prévoyait déjà de sérieuses garanties en ce domaine :

- avis préalable ;
- composition de magistrats ;
- critères de motivations ;
- saisine du Conseil d'Etat pour le cas où les recommandations ne sont pas suivies d'effet ;
- pouvoir d'information
- capacité d'audit des locaux des opérateurs.

La Commission des Lois a ajouté les prérogatives suivantes :

- délivrance de l'avis par les seuls membres magistrats ;
- capacité pour les membres de contester un avis délivré par le président et de convoquer une réunion plénière afin d'assurer la collégialité, critère d'indépendance au regard de la CEDH ;
- motivation des décisions du Premier ministre lorsqu'il ne suit pas un avis de la Commission ;
- capacité de saisine du Conseil d'Etat à la fois simplifiée (majorité simple) et élargie (conditions de conservation des données, utilisation de l'algorithme, en cas d'irrégularité d'emploi de la captation de données) ;
- information plus complète de la CNCTR (communications des autorisations et demandes, accès permanent aux registres, sollicitation des documents auprès du Premier ministre) ;
- accès de la CNCTR aux locaux des services de renseignement où sont centralisés les renseignements collectés mais aussi accès aux dispositifs de traçabilité afin de s'assurer de leur fonctionnement et de leur probité ;
- lien établi avec la Délégation parlementaire au renseignement afin de ne pas être cantonnée dans un dialogue avec le seul pouvoir exécutif ;
- capacité de saisir l'ARCEP pour des questions techniques
- contrôle permanent de l'algorithme mis en place, information au sujet des modifications apportées...

Au final, la Commission des Lois a créé les conditions d'un exercice effectif des missions de contrôle par la CNCTR.

Qu'en est-il des durées de conservations des renseignements collectés ?

Le texte du Gouvernement prévoit plusieurs régimes de conservation des renseignements collectés :

- les interceptions de sécurité peuvent être conservés 30 jours à compter de leur recueil ;
- les données techniques de connexion, 5 ans à compter de leur recueil ;
- les renseignements issus de la captation des données informatiques, de la prise d'image ou de la sonorisation peuvent être conservés au maximum 12 mois, un décret en Conseil d'Etat devant apporter plus de détails.

Le rapporteur du projet de loi a souhaité que le législateur épuise sa compétence : c'est à la loi de fixer ces délais et non à un décret. En outre, il a considéré que le délai devait courir à partir de l'exploitation (qui matérialise l'ingérence dans la vie privée) et non du simple recueil.

En conséquence, il a proposé de conserver,

- les interceptions 10 jours à compter de leur exploitation,
- les renseignements issus de la captation des données informatiques, de la prise d'image ou de la sonorisation 30 jours à compter de leur exploitation
- et les données techniques de connexion 5 ans à compter de leur recueil.

Afin de ne pas étendre les délais, le rapporteur a créé une clause de destruction des renseignements s'ils n'étaient pas exploités à l'issue d'un délai de 6 mois à compter de leur recueil.

Un compromis n'ayant pas été trouvé en commission, il appartiendra à la séance publique de trancher ce débat.

Encadrer l'usage de l'IMSI-catcher

Le texte du gouvernement souhaitait légaliser l'usage de l'IMSI-catcher ; toutefois, il présentait aux yeux du rapporteur des inconvénients paradoxaux :

- il limitait l'utilisation du dispositif pour le recueil de toutes les données techniques de connexion (seuls l'IMSI et l'IMEI étaient visés) alors que celui-ci permet en réalité de capter tout le spectre des données techniques de connexion.

- il permettait la géolocalisation du téléphone en temps réel sans aucune des garanties procédurales apportées par l'actuel article L. 246-3 du code de la sécurité intérieure qui régit le même objet (demande du ministre, avis de la CNCIS, autorisation du Premier ministre) ;

- il permet l'utilisation du dispositif dans le cadre d'une autorisation de 6 mois portant sur des lieux ce qui pouvait laisser craindre une collecte massive.

- la même remarque peut être réalisée concernant l'utilisation de l'*IMSI catcher* pour des interceptions de sécurité en matière terroriste et pour 72h.

- il limitait l'usage de l'*IMSI catcher* pour les interceptions à la seule lutte contre le terrorisme alors qu'il pourrait s'avérer tactiquement très intéressant.

- il ne prévoyait aucune garantie procédurale :

- *pas de centralisation des données collectées ou des interceptions réalisées, ce qui rend le contrôle quasi impossible ;

- *pas de destruction des données non pertinentes dans un délai prévu (comme le dispose par exemple la législation allemande).

En définitive, si le projet de loi limitait les usages d'un outil déterminant, il n'apportait cependant aucune garantie pour les libertés fondamentales.

La Commission des Lois a réécrit le dispositif en s'inspirant de la législation allemande adoptée après un arrêt de la CEDH :

- elle n'aborde pas la question du dispositif mais des celles données collectées (le recueil de données, les IS) pour les traiter selon le régime classique établi par le projet de loi et éviter que la loi ne soit frappée d'obsolescence dès que la technique aura évolué ;

- elle permet un contrôle absolu grâce à la centralisation des données collectées ;

- elle apporte des garanties solides avec la destruction des données non pertinentes prévues sous 30 jours pour les données de connexion ou dès que les interceptions apparaissent sans lien avec une autorisation (interceptions elles-mêmes conservées au maximum 30 j) ;

- elle autorise un usage pour le terrorisme mais aussi pour l'espionnage, la criminalité organisée ou les violences graves portant atteintes à la sécurité publique, missions qui constituent de véritables préoccupations pour la sécurité de nos concitoyens.

Définition des missions des services de renseignement

Texte du projet de loi	Texte issu de la Commission des Lois
-	<p>Le renseignement est une politique publique de la compétence exclusive de l'Etat, elle ne peut faire l'objet d'une privatisation (amendement du groupe SRC).</p> <p>Possibilité de collecter les renseignements relatifs à la <u>défense</u> et à la <u>promotion</u> d'une liste d'intérêts publics afin de reconnaître l'aide apportée par les services de renseignement dans le domaine diplomatique et économique (amendements portés par Philippe Nauche et le rapporteur).</p> <p>Notion trop large et soumise à interprétation remplacée par :</p> <ol style="list-style-type: none">1) l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale2) la prévention de la prolifération des armes de destruction massive
1 ^{er} intérêt public : la sécurité nationale	<p>Formulation remplacée par : Les intérêts <u>majeurs</u> de la politique étrangère et la prévention de toute forme d'ingérence.</p>
2 ^{ème} intérêt public : les intérêts essentiels de la politique étrangère et l'exécution des engagements européens et internationaux de la France	<p>Le passage de « essentiel » à « majeur » s'explique par le fait que les trois services de renseignement œuvrant hors du territoire national réalisent un apport déterminant à la politique étrangère en général, il ne faut donc pas réduire leur spectre d'action. Les engagements européens et internationaux sont naturellement inclus dans la politique étrangère.</p>

Amendements portés par Philippe Nauche et le rapporteur.

Formulation remplacée par : Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs

Le texte initial reprenait la formule de la loi de 1991 relative aux interceptions de sécurité ; mais cette énumération avait été complétée dès 1992 pour tenir compte des intérêts industriels.

3^{ème} intérêt public : les intérêts économiques et scientifiques essentiels de la France

Le passage de « essentiel » à « majeur » s'explique par la volonté de reconnaître l'aide apportée par les services de renseignement dans le domaine de la diplomatie économique, à l'image des pratiques de tous nos partenaires.

La définition de la paix publique donnée par le code pénal est trop large et ne permet pas de définir avec précision l'action des services de renseignement en ce domaine. Elle a été précisée par deux intérêts publics :

1) les atteintes à la forme républicaine des institutions (formule inspirée de l'article 89 de la Constitution) ;

2) les violences collectives de nature à porter atteinte à la sécurité nationale : employée dans cet item en association avec les violences collectives, la notion vise sans ambiguïté les violences les plus graves commises par des groupes très organisés et déterminés.

Amendement porté par le groupe SRC

Les services recourent à des techniques pour prévenir les atteintes aux intérêts publics en fonction de leurs missions telles que définies

par leurs décrets constitutifs. Tous les services ne pourront donc pas se prévaloir de toutes les finalités.

Pouvoirs de la Commission nationale de contrôle des techniques de recueil de renseignement

Loi de 1991	Texte du projet de loi	Texte issu de la Commission des Lois
Avis de la commission délivré a posteriori.	Autorisations du Premier ministre délivrées après avis de la Commission (en conformité avec la pratique qui s'était affranchie de la loi de 1991).	
Aucun critère fixé pour la demande d'autorisation.	Les critères de la demande d'autorisation sont précisés dans la loi, garantie d'une motivation sérieuse.	
-	L'avis est délivré par le président de la CNCTR ou l'un des membres dans un délai de 24 h sauf lorsqu'il estime nécessaire réunir la commission qui se prononce dans un délai de 72h.	L'avis est délivrée par le président de la CNCTR ou l'un des membres <u>magistrats</u> dans un délai de 24h sauf lorsqu'il estime nécessaire réunir la commission qui se prononce dans un délai de 72h. Un magistrat sera donc toujours à l'origine d'un avis.
-		Capacité pour les autres membres de la CNCTR de convoquer une réunion s'ils sont en désaccord avec l'avis rendu par le président ou le membre magistrat : assure une parfaite collégialité nécessaire à l'indépendance et l'effectivité du contrôle selon la Cour

		européenne des droits de l'Homme.
		Lorsque le Premier ministre ne suit pas l'avis de la commission, il doit motiver sa décision. Cet élément apporte une garantie supplémentaire et renforce le poids des avis de la CNCTR.
	<p>-</p> <p>En cas d'urgence absolue, le Premier ministre peut autoriser une technique sans recueillir l'avis de la CNCTR qui est informée sans délai.</p> <p>-</p> <p>En cas d'urgence opérationnelle, un agent des services de renseignement peut poser d'initiative une balise. La CNCTR et le Premier ministre en sont informés sans délais ; ce dernier peut suspendre la technique et la CNCTR délivre un avis dans les 48h.</p>	<p>En cas d'urgence liée à une menace imminente ou l'impossibilité de mettre en œuvre la technique ultérieurement, le chef de service peut autoriser, <u>de manière exceptionnelle</u>, la technique. Il en informe sans délai la CNCTR et le Premier ministre qui peut suspendre immédiatement la technique. Le chef de service doit, dans un <u>délai de 24h</u>, motiver sa décision auprès de la CNCTR qui, si elle l'estime nécessaire, peut <u>saisir le Conseil d'Etat</u> afin de suspendre la technique et faire condamner l'Etat.</p> <p>Le recours à l'urgence est <u>interdit</u> pour pénétrer dans un domicile ou pour surveiller un journaliste, un avocat ou un parlementaire.</p>
Si la commission est en désaccord avec le Premier ministre, elle émet	Si la CNCTR est en désaccord avec le Premier ministre, elle émet	Si la CNCTR est en désaccord avec le Premier ministre, elle émet des recommandations. Si

<p>des recommandations.</p> <p>recommandations. Si celles-ci ne sont pas suivies d'effets, elle peut alors, à la <u>majorité absolue</u> de ses membres, saisir le Conseil d'Etat afin de suspendre la technique et faire condamner l'Etat.</p>	<p>ses <u>avis</u> ou les <u>recommandations</u> ne sont pas suivis d'effets, elle peut alors, à la <u>majorité simple</u> de ses membres, saisir le Conseil d'Etat afin de suspendre la technique et faire condamner l'Etat.</p> <p>La capacité de saisine du Conseil d'Etat par la CNCTR a été élargie sur plusieurs points dans le texte (conditions de conservation des données, utilisation de l'algorithme, en cas d'irrégularité d'emploi de la captation de données).</p>
<p>Dans les correspondances interceptées, seuls les renseignements en relation avec l'un des objectifs fixés par la loi peuvent faire l'objet d'une transcription.</p>	<p>Les renseignements ne peuvent être collectés, transcrits ou extraits à d'autres fins que celles fixées par la loi. Ces opérations sont soumises au <u>contrôle</u> de la CNCTR.</p>
<p>-</p>	<p>Si la CNCTR estime que la collecte, la <u>transcription</u>, l'<u>extraction</u>, la <u>conservation</u> ou la <u>destruction</u> des renseignements est effectuée en méconnaissance des dispositions légales, elle saisit le Conseil d'Etat. L'exploitation des renseignements collectés est donc encadrée et contrôlée.</p>

Il est dressé procès-verbal de Les relevés de la destruction des données collectées, transcriptions ou extractions sont l'opération de destruction. tenus à la disposition de la CNCTR.

Les ministres, les autorités publiques, les agents publics prennent toutes mesures utiles pour faciliter l'action de la commission.

Pouvoir d'information : la CNCTR

1° Reçoit communication de toutes les autorisations délivrées par le Premier ministre et les personnes que ce dernier délègue ;

2° Dispose d'un droit d'accès aux autorisations, relevés, registres, données collectées, transcriptions et extractions ;

3° Est informée à tout moment à sa demande des modalités d'exécution des autorisations en cours.

Le Premier ministre peut communiquer à la commission tout ou partie des rapports de l'inspection des services de renseignement ainsi que des rapports des services d'inspection générale des ministères portant sur les services qui relèvent de leur compétence, en lien avec les missions de la commission.

Pouvoir d'information : la CNCTR

1° Reçoit communication de toutes les demandes et autorisations délivrées par le Premier ministre et les personnes que ce dernier délègue ;

2° Dispose d'un droit d'accès permanent aux relevés, registres, renseignements collectés, transcriptions et extractions ainsi qu'aux dispositifs de traçabilité et aux locaux où sont centralisés ces renseignements ;

3° Est informée à tout moment à sa demande des modalités d'exécution des autorisations en cours.

4° Peut solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de sa mission à l'exclusion des éléments communiqués par des services étrangers ou par des organismes internationaux, ou qui pourrait donner connaissance à la commission, directement ou indirectement, de l'identité des sources des services spécialisés de

renseignement ;»

5° Peut solliciter du Premier ministre tout ou partie des rapports de l'inspection des services de renseignement ainsi que des rapports des services d'inspection générale des ministères portant sur les services qui relèvent de leur compétence, en lien avec les missions de la commission.

De sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, la commission peut procéder au contrôle de toute interception de sécurité en vue de vérifier si elle est effectuée dans le respect des dispositions du présent titre.

Si la commission estime qu'une interception de sécurité est effectuée en violation des dispositions du présent titre, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce que cette interception soit interrompue.

De sa propre initiative ou lorsqu'elle est saisie d'une réclamation de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, la CNCTR procède au contrôle de la ou des techniques invoquées en vue de vérifier qu'elles ont été ou sont mises en œuvre dans le respect des dispositions légales.

Lorsqu'elle constate une irrégularité, la CNCTR adresse des recommandations et peut saisir le Conseil d'Etat.

<p>La commission adresse, à tout moment, au Premier ministre les observations qu'elle juge utiles.</p>	<p>La commission adresse au Premier ministre, à tout moment, les observations qu'elle juge utiles.</p> <p><u>Ces observations peuvent être communiquées à la délégation parlementaire au renseignement.</u></p>
<p>-</p>	<p>La CNCTTR peut répondre aux demandes d'avis du Premier ministre, des présidents des assemblées et de la délégation parlementaire au renseignement.</p>
<p>-</p>	<p>-</p> <p>La CNCTTR peut consulter l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.</p>
<p>-</p>	<p>-</p> <p>La CNCTTR contrôle l'algorithme en permanence, est informée de toute modification apportée à celui-ci et peut saisir le Conseil d'Etat en cas d'irrégularité.</p>
<p>-</p>	<p>Les opérateurs de communications électroniques sont tenus d'autoriser, à fin de contrôle, la CNCTTR à entrer dans les locaux dans lesquels sont mises en œuvre des techniques de recueil du renseignement.</p> <p>Ils communiquent dans les mêmes conditions toutes les informations sollicitées par la CNCTTR ayant trait à ces opérations.</p>

Modalités de contrôle

Loi de 1991	Texte du projet de loi	Texte issu de la Commission des Lois
<p>Le Premier ministre organise la centralisation de l'exécution des interceptions autorisées.</p>	<p>Le Premier ministre organise la centralisation des autorisées, la traçabilité de l'exécution des techniques et définit les modalités de centralisation des renseignements collectés.</p>	<p>Il est établi, <u>sous l'autorité du Premier ministre</u> et dans les conditions définies par lui, un relevé de chaque mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignements qui mentionne la date de sa mise en œuvre, sa mise en œuvre, celle de son achèvement et <u>celle de sa première exploitation</u> ainsi que la nature des renseignements collectés. Ce relevé est tenu à la <u>disposition de la CNCTR qui peut y accéder à tout moment</u></p>
<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Centralisation explicite par un service du Premier ministre des données techniques de connexion sollicitées auprès des opérateurs téléphoniques.</p>

<ul style="list-style-type: none"> - 	<p>Recueil des données des personnes présentant une menace terroriste par les agents des services de renseignement s'adressant directement à la CNCTR.</p>	<p>Recueil des données des personnes présentant une menace terroriste sur autorisation du Premier ministre après avis de la CNCTR.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 	<p>Mise en place de l'algorithme, sur autorisation du Premier ministre, par les agents des services de renseignement s'adressant directement à la CNCTR.</p>	<p>Mise en place de l'algorithme selon les modalités applicables à toutes les techniques (demande du ministre, avis de la CNCTR, autorisation du Premier ministre).</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 	<p>L'algorithme fonctionne sur la seule base de traitements automatisés d'éléments anonymes.</p>	<p>L'algorithme fonctionne sur la seule base de traitements automatisés intégrant les seules données techniques de connexion (pas de contenu), sans procéder à l'identification des personnes auxquelles ces données se rapportent et en ne procédant au recueil que de celles en lien avec une menace terroriste.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<p>Rappel que le recueil des données techniques de connexion ne concerne jamais le contenu.</p>