



N° 3066

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 3042), APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,
*relative aux mesures de **surveillance des communications électroniques internationales**,*

PAR MME PATRICIA ADAM,

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	9
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	9
II. EXAMEN DES ARTICLES	11
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 854-1 (nouveau) du code de la sécurité intérieure) : Mesures de surveillance des communications internationales.....	11
<i>Article 2</i> (art. L. 773-1 du code de la justice administrative) : Coordination	15

INTRODUCTION

Par sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a validé l'essentiel des dispositions de la loi relative au renseignement, votée définitivement par le Parlement le 23 juin et promulguée le 24 juillet dernier.

Cette loi est venue tirer les conséquences des importantes réformes entreprises depuis 2008 pour doter la France de capacités techniques, humaines et financières en matière de renseignement en adéquation avec les enjeux stratégiques contemporains. Elle a permis de combler les lacunes d'une législation éparse, dont certaines dispositions étaient entrées en vigueur il y a plus de vingt-cinq ans, bien avant la révolution technologique dans le domaine des communications téléphoniques et des réseaux électroniques de télécommunications. Elle permet également aux services de renseignement d'être dotés d'outils techniques adaptés à ces évolutions technologiques et aux mutations de la menace.

Surtout, la loi relative au renseignement a défini, pour la première fois, une véritable politique publique de renseignement, et lui a donné un cadre juridique clair, à la fois plus protecteur pour les agents de ces services et pour l'ensemble des citoyens. Elle a organisé pour cela un contrôle très strict des activités de renseignement grâce à des procédures lisibles, une autorité administrative indépendante aux pouvoirs renforcés, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), et un contrôle juridictionnel inédit.

Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions clés de la loi : les finalités pour lesquelles les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques définies par la loi, la délivrance d'autorisations par le Premier ministre, les durées de conservation en fonction des caractéristiques des renseignements collectés ou encore l'ensemble des dispositions de justice administrative qui régissent le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement.

Il a en revanche censuré l'article L. 854-1 du code de la sécurité intérieure, relatif aux mesures de surveillance internationale, au motif qu'en ne définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés en application de cet article, ni celles du contrôle par la CNCTR de la légalité des autorisations délivrées en application de cet article et leurs conditions de mise en œuvre, *« le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. »*

Contrairement à ce que la loi avait prévu pour les mesures de surveillance nationale, l'article L. 854-1 renvoyait en effet à un décret en Conseil d'État les

conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés, ainsi que les conditions de traçabilité et de contrôle par la CNCTR.

La présente proposition de loi vise donc à inscrire au niveau législatif les dispositions qui devaient initialement figurer dans un décret en Conseil d'État.

Alors que l'essentiel de la loi relative au renseignement doit entrer en vigueur très prochainement – son article 26 prévoyant qu'elle entrera en vigueur au lendemain de la nomination du président de la nouvelle CNCTR – il était important de légiférer au plus vite pour répondre à la situation née de la censure du Conseil constitutionnel.

Le dispositif proposé reprend l'essentiel de celui relatif aux mesures de surveillance internationale adopté en juin dernier, en le complétant avec précision pour répondre aux motifs de la censure du Conseil constitutionnel.

Le nouvel article L. 854-1 créé donc un cadre juridique spécifique pour les interceptions de communications électroniques émises ou reçues à l'étranger.

La création d'un tel cadre faisait partie des recommandations de la délégation parlementaire au renseignement qui, dans son dernier rapport d'activité, soulignait que « *l'un des défis d'un prochain texte de loi résidera dans la prise en considération des activités déployées à l'étranger par certains de nos services – en particulier la DGSE.* »⁽¹⁾. Ainsi que l'avait souligné son directeur général, M. Bernard Bajolet, lors de son audition devant la commission de la Défense le 24 mars dernier, cet article prend en considération les activités que mène la DGSE, sans y ajouter de capacités nouvelles. Il permettra ainsi de protéger les agents lorsqu'ils ont recours à une technique de renseignement visant un objectif étranger depuis le territoire national.

Comme dans le texte voté en juin, les conditions de recours à ces techniques seront les mêmes que celles prévues sur le territoire national, à savoir la protection des intérêts publics limitativement énumérés par le nouvel article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

La procédure d'autorisation prévue par la présente proposition de loi reprend celle du texte initial, qui a été validée par le Conseil constitutionnel : l'autorisation sera délivrée par le Premier ministre, sans avis préalable de la CNCTR, contrairement aux mesures de surveillance nationale. Cela est pleinement justifié par la nature des missions confiées aux services, qui concernent l'aspect le plus régalien de l'action de l'État à l'étranger, et dont l'appréciation ne saurait être confiée à une autorité administrative indépendante.

(1) Rapport d'activité 2014, p. 66.

Le présent texte, répondant en cela au souhait du Conseil, précise désormais les conditions d'exploitation des renseignements collectés. Deux niveaux d'exploitation sont prévus :

– après une autorisation initiale du Premier ministre d'intercepter un système de communication, un premier niveau permettra d'autoriser l'exploitation non individualisée des données de connexion interceptées pour une durée d'un an ;

– un deuxième niveau permettra d'exploiter les correspondances et données de connexion d'une zone géographique déterminée, d'organisations, personnes ou groupes de personnes, pour une durée de quatre mois.

La présente proposition précise également les conditions d'exploitation et de destruction des renseignements collectés. L'interception et l'exploitation des communications feront l'objet de dispositifs de traçabilité définis par le Premier ministre et, comme pour les communications nationales, les renseignements collectés feront l'objet d'une centralisation.

Le texte répond à une autre exigence du Conseil constitutionnel en définissant dans la loi les conditions de conservation des données. Ces durées de conservation sont sensiblement augmentées par rapport à celles applicables à la surveillance des communications nationales. Cette différence trouve notamment sa justification dans les caractéristiques propres des communications internationales, essentiellement en langues étrangères, dont certaines peuvent être très rares. Par ailleurs, dans de nombreux cas la surveillance des communications électroniques internationales est le seul moyen d'obtenir ou de confirmer des informations, alors que sur le territoire national des moyens complémentaires d'investigation peuvent être mis en œuvre. Enfin, les données recueillies permettent très utilement de remonter *a posteriori* les parcours individuels, comme après un attentat ou une tentative d'attentat, et pour cela une certaine profondeur dans le temps est indispensable.

Ainsi rédigée, la présente proposition de loi définit un cadre juridique strict pour les mesures de surveillance internationale, assorti de garanties initialement prévues pour figurer dans le décret d'application de la loi adoptée en juin. Les différences par rapport aux mesures de surveillance du territoire national sont justifiées et proportionnées par la différence des situations entre les cibles résidant sur le territoire national et celles résidant à l'étranger. Comme l'avait indiqué le Conseil d'État dans son étude sur le numérique et les droits fondamentaux ⁽¹⁾, dès lors que des personnes situées à l'étranger échappent à la juridiction de l'État, l'interception de leurs communications n'est pas susceptible de porter atteinte à leurs droits dans la même mesure que si elles se situaient sur le territoire national.

(1) Rapport d'activité 2014 du Conseil d'État.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission examine, sur le rapport de Mme Patricia Adam, la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales (n° 3042) au cours de sa séance du mercredi 16 septembre 2015.

Un débat suit l'exposé de la rapporteure.

M. Philippe Nauche, président. Je m'associe à l'hommage que vous venez de rendre. J'en profite pour souligner à quel point je suis frappé par le souci déontologique de ceux qui travaillent au sein du service public du renseignement.

M. Damien Meslot. Vous l'avez rappelé : le texte sur le renseignement n'a pas été partiellement censuré par le Conseil constitutionnel pour des raisons de fond, mais seulement de forme. Nos services de renseignement ont besoin de disposer des moyens d'agir, les récents événements l'ont assez montré. Aussi suis-je, pour ce qui me concerne, tout à fait favorable à cette proposition de loi bien construite.

La commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 854-1 (nouveau) du code de la sécurité intérieure)

Mesures de surveillance des communications internationales

Le présent article crée un cadre juridique spécifique pour la surveillance des communications internationales en introduisant un nouveau chapitre dans le code de la sécurité intérieure.

Le 1^o crée un chapitre intitulé *Mesures de surveillance des communications internationales*.

Le I définit tout d'abord les communications qui entrent dans le cadre de cette surveillance internationale : il s'agit des communications « émises ou reçues à l'étranger », c'est-à-dire celles dont au moins l'une des extrémités est située à l'étranger.

Les communications échangées entre deux identifiants rattachables au territoire français ne sont donc pas concernées par le dispositif et sont immédiatement détruites, la surveillance de ces communications entrant dans le régime des interceptions de sécurité, défini par l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure introduit par la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015.

Les communications émises à l'étranger avec des numéros ou identifiants français n'entrent également pas dans le champ de la surveillance internationale. Concrètement, il peut s'agir de résidents français en voyage à l'étranger. La loi exclut qu'ils puissent faire l'objet d'une surveillance individuelle de leurs communications.

Entrent en revanche dans le champ de la surveillance les communications émises à l'étranger par une personne utilisant un numéro ou identifiant français et qui faisait déjà l'objet d'une surveillance par interception de sécurité avant son déplacement à l'étranger. L'exemple typique est celui d'une personne radicalisée en France qui part en Syrie avec son téléphone mobile français : elle doit naturellement pouvoir continuer à être écoutée. L'autre exception prévue par la loi concerne la surveillance de personnes, utilisant des identifiants français, qui représenteraient une menace. Il pourrait s'agir par exemple d'un français radicalisé en Syrie qui ne faisait pas préalablement l'objet d'une interception de sécurité avant son arrivée sur le territoire syrien. Dans ce dernier cas, le régime de surveillance des communications internationales prendrait le relais de celui des interceptions de sécurité. L'identité des personnes surveillées serait alors communiquée à la CNCTR, dans les conditions fixées au VII de la présente proposition de loi.

Le I précise enfin que cette surveillance porte à la fois sur les données de connexion (« contenants ») et les correspondances (les contenus).

Le II décrit le régime des autorisations de surveillance des communications internationales. Les autorisations seront délivrées par le Premier ministre, ou l'un de ses délégués, c'est-à-dire des « *collaborateurs directs habilités au secret de la défense nationale* » selon les termes de l'article L. 821-4 du code de la sécurité intérieure.

À la différence du régime des interceptions de sécurité, l'autorisation du Premier ministre n'est pas soumise à l'avis préalable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Cela est pleinement justifié par la nature des missions, qui concernent l'aspect le plus régalien de l'action de l'État à l'étranger, et dont l'appréciation ne saurait être confiée à une autorité administrative indépendante. Déjà prévue dans le texte qui lui avait été soumis en juin, cette procédure d'autorisation n'a pas été remise en question par le Conseil constitutionnel.

Le Premier ministre délivrera dans un premier temps une autorisation d'interception sur des systèmes de communication. Il s'agit là d'une différence majeure par rapport au régime des interceptions de sécurité : la phase d'interception et la phase d'exploitation sont ainsi bien distinctes.

Les conditions d'exploitation des données interceptées sont ensuite précisées par ce même II, et non plus renvoyées à un décret en Conseil d'État, ce qui avait motivé la censure du Conseil constitutionnel en juillet. Deux niveaux d'exploitation sont à présent prévus par la loi.

Le premier porte sur l'exploitation non individualisée des données de connexion interceptées. Cette autorisation d'exploitation, accordée par le Premier ministre sur demande motivée des ministres concernés, sera délivrée pour une année renouvelable, contre quatre mois dans le cas des données de connexion recueillies sur le territoire national.

Le deuxième niveau concerne l'exploitation de l'ensemble des communications, données de connexion et correspondances, y compris individuellement ciblées. L'autorisation, délivrée dans les mêmes conditions que l'exploitation de premier niveau, désignera les « *zones géographiques, les organisations ou les personnes ou groupes de personnes objets de cette surveillance* ». L'autorisation pourra ainsi avoir un caractère collectif, à la différence du régime des interceptions de sécurité sur le territoire national. La durée de l'autorisation sera en revanche identique à celle prévue pour les interceptions de sécurité, c'est-à-dire quatre mois renouvelables.

Le III est une nouveauté par rapport à la version censurée. Il prévoit que les personnes mentionnées à l'article L. 821-7 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire qui exercent en France un mandat de parlementaire ou la profession de magistrat, avocat ou journaliste, bénéficient d'un régime particulier. Comme dans

le droit commun applicable aux mesures de surveillance nationale adopté en juin, la surveillance individualisée de leurs communications internationales ne pourra être exercée à raison de leur mandat ou de leur profession.

Le **IV** est presque entièrement nouveau par rapport à la version censurée par le Conseil constitutionnel. Il répond, dans le prolongement du **II**, au souhait que la loi précise les conditions d'exploitation et de destruction des renseignements collectés.

Les communications internationales seront exploitées par les services spécialisés de renseignement. Cela constitue une différence avec le régime des interceptions de sécurité car ces dernières ne sont pas exploitées directement par les services mais par un service du Premier ministre, le groupement interministériel de contrôle (GIC).

L'interception et l'exploitation des communications feront l'objet de dispositifs de traçabilité définis par le Premier ministre et, comme pour les mesures de surveillance nationale, les renseignements collectés feront l'objet d'une centralisation. Cette centralisation est indispensable pour permettre à la CNCTR d'effectuer efficacement son contrôle.

Le **V** répond également à une exigence du Conseil constitutionnel en définissant dans la loi les conditions de conservation des données. Les durées de conservation sont sensiblement augmentées par rapport à celles des communications nationales adoptées en juin :

– les correspondances sont conservées un an à compter de leur première exploitation dans la limite de quatre ans après leur recueil, contre trente jours à compter de leur recueil pour les correspondances collectées grâce aux interceptions de sécurité ;

– les données de connexion sont conservées six ans après leur recueil, contre quatre ans pour celles interceptées sur le territoire national ;

– la durée de conservation des renseignements chiffrés est portée à huit ans contre six ans sur le territoire national.

	Données de connexion (« contenants »)		Communications (contenus : correspondances et interceptions de sécurité)		Renseignements chiffrés	
	Territoire national	Surveillance internationale	Territoire national	Surveillance internationale	Territoire national	Surveillance internationale
Autorisation d'exploitation	4 mois renouvelables	1 an renouvelable	4 mois renouvelables	4 mois renouvelables		
Durée de conservation	4 ans à compter de leur recueil	6 ans à compter de leur recueil	30 jours à compter de leur recueil	1 an à compter de leur exploitation, dans la limite de 4 ans après leur recueil	4 ans ou 30 jours à compter de leur déchiffrement, dans la limite de 6 ans	6 ans ou 1 an à compter de leur déchiffrement, dans la limite de 8 ans

Le **VI** décrit le régime relatif aux communications mixtes, c'est-à-dire aux communications qui mettent en jeu un numéro ou un identifiant rattachable au territoire national. Les correspondances en cause, et les données de connexion qui leur sont associées, réintègrent le droit commun applicable aux interceptions de sécurité et à l'accès aux données de connexion traitées par les réseaux des opérateurs nationaux, que ce soit en termes de circuit d'exploitation ou en termes de délai de conservation des données. Toutefois, à la différence du régime prévu à l'article L. 822-2 du code de la sécurité intérieure adopté en juin, le délai de conservation des correspondances court à compter de leur première exploitation, sans pouvoir excéder six mois à compter de leur recueil.

Le **VII** définit enfin les modalités du contrôle qui s'exerce sur la surveillance des communications internationales.

La CNCTR disposera de tous les outils prévus par le droit commun pour exercer un contrôle *a posteriori* effectif. En particulier, la commission disposera d'un accès permanent, direct et complet aux dispositifs de traçabilité des opérations d'interception et d'exploitation qui seront mises en œuvre, comme aux transcriptions et aux extractions réalisées. Elle pourra en outre solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Le **VII** décrit ensuite la portée du contrôle. Comme pour les communications nationales, ce contrôle fera intervenir successivement un contrôle administratif, assuré par la CNCTR, et un contrôle juridictionnel, assuré par une formation spécialisée du Conseil d'État.

Par rapport à la version censurée par le Conseil constitutionnel, le nouveau texte ne comprend plus de restriction au droit au recours. L'ensemble des mesures de surveillance des communications internationales pourra donc faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, ce qui constitue à l'évidence un renforcement très significatif du contrôle de ces activités de renseignement. Par rapport au régime applicable aux communications nationales, le présent texte comporte toutefois la spécificité de prévoir un passage obligé par la CNCTR : ce filtrage préalable doit permettre de dissuader toute stratégie d'engorgement de la juridiction par des acteurs qui poursuivraient un objectif de déstabilisation de la politique française de renseignement extérieur.

Le **VII** rappelle enfin le pouvoir de recommandation de la Commission à l'égard du Premier ministre.

Le 2° est une mesure de coordination qui réintroduit la référence à l'article L. 854-1 dans l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure.

Article 2

(art. L. 773-1 du code de la justice administrative)

Coordination

Cet article a pour seul objet de faire référence au nouvel l'article L. 854-1 dans le code de la justice administrative.

*

*La commission **adopte** successivement les articles 1^{er} et 2 **sans modification**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **sans modification**.*

*

* *

*En conséquence, la commission de la Défense nationale et des forces armées demande à l'Assemblée nationale d'**adopter** la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*