

**CONSEIL D'ÉTAT**

**SECTION DU CONTENTIEUX**

**REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE**

- POUR :**
- 1/ La Quadrature du Net, dont le siège social est situé au 60 rue des Orteaux à PARIS (75020), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège dûment habilité à agir en justice ;**
  - 2/ French Data Network, dont le siège social est situé au 16 rue de Cachy à AMIENS (80090) prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège dûment habilité à agir en justice ;**
  - 3/ La Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs, dont le siège social est situé au 16 rue de Cachy à AMIENS (80090) prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège dûment habilité à agir en justice.**

*SCP SPINOSI & SUREAU*

- CONTRE :** Le décret n° 2015-1211 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat (**Prod. 1**).

La Quadrature du Net, French Data Network (FDN), et la Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs, exposantes, défèrent le décret susvisé à la censure du Conseil d'État en tous les faits et chefs qui lui font grief.

Dans un mémoire complémentaire qui sera ultérieurement produit, les associations requérantes fera valoir notamment les considérations de fait et les moyens de droit suivants.

## FAITS

I. Promulguée le 24 juillet 2015, la loi n° 2015-912 relative au renseignement a principalement pour objet d'autoriser les services de renseignement à mettre en œuvre des techniques de renseignement sur autorisation du Premier ministre.

Ainsi, aux termes des dispositions de l'article 811-2 du code de la sécurité intérieure issues de cette loi, il est prévu que *« pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation »*.

Ces « *intérêts* » au nom desquels ces services peuvent agir sont vastes et divers. Outre « *l'indépendance nationale* », « *la prévention de la criminalité et de la délinquance organisée* » et « *la prévention du terrorisme* », sont aussi mentionnés « *les intérêts majeurs de la politique étrangère* », « *la prévention de toute forme d'ingérence étrangère* », « *les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France* » ou encore « *la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions* ».

Parmi les techniques de renseignement figurent les accès administratifs aux données de connexion prévus aux articles L. 851-1 à L. 851-7 du code de la sécurité intérieure, les interceptions de sécurité prévues par l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure et la sonorisation de certains lieux et véhicules et la captation d'images et de données informatiques prévues par les articles L. 853-1 à L. 853-3 du code de la sécurité intérieure.

En somme, la loi du 24 juillet 2015 habilite les « *services spécialisés de renseignement* » à recourir à une multitude de techniques de surveillance particulièrement intrusives sur la seule autorisation du Premier ministre, après avis simple de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (ci-après « CNCTR ») sauf « *en cas d'urgence absolue* ».

**II.** Avant d'être promulguée, la loi relative au renseignement a été déférée au Conseil constitutionnel sur saisine du président du Sénat, du Président de la République et de plus de soixante sénateurs.

A cette occasion, les associations requérantes ont spontanément transmis au Conseil constitutionnel leurs observations critiques concernant la loi relative au renseignement (**Prod. 2**).

Par une décision n° 2015-713 DC en date du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution la quasi-totalité des dispositions législatives examinées, à l'exception des dispositions de l'article L. 821-6 du code de la sécurité intérieure qui traitent de l'« *urgence opérationnelle* » ou encore les dispositions de l'article L. 854-1 du code de la sécurité intérieure relatives aux mesures de surveillance internationale (Cons. constit. Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*).

**III.** Le décret n° 2015-1211 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat a été pris pour l'application des articles L. 773-1 et suivants du code de justice administrative, issus de l'article 10 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Le décret fixe la procédure contentieuse concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement et l'accès aux fichiers intéressant la sûreté de l'Etat. Il détermine la composition de la formation spécialisée au sein du Conseil d'Etat chargée de traiter de ce contentieux ainsi que les conditions de renvoi de l'affaire à l'assemblée et à la section du contentieux siégeant en formation restreinte, dont il fixe également la composition. Il précise encore les conditions de renvoi préalable d'une question de droit à l'assemblée et à la section du contentieux. Il prévoit que le président de la formation spécialisée peut statuer par ordonnance. Il fixe les règles relatives à l'audience et au jugement.

S'agissant du contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement, le décret fixe les délais dans lesquels le Conseil d'Etat peut être saisi par une personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard et détermine les conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat peut être saisi en

tant que juge des référés. Le décret fixe les conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat peut être saisi par le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ou trois de ses membres au moins. Il apporte en outre des précisions sur le juge et la procédure des référés.

Le décret prévoit également l'absence de ministère d'avocat obligatoire pour introduire un recours devant le Conseil d'Etat. Il détermine les conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat peut être saisi à titre préjudiciel par une juridiction administrative ou par une juridiction judiciaire.

C'est le décret attaqué.

## DISCUSSION

IV. En premier lieu, et sur la légalité externe, le décret attaqué est entaché d'incompétence et a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que la version définitive du texte finalement publiée ne correspond pas à la version soumise pour avis à la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat.

De ce chef déjà, son annulation est acquise.

V. En second lieu, et sur la légalité interne, le décret n° 2015-1211 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 est dépourvu de base légale et est par conséquent entaché d'une erreur de droit.

V-1 D'une part, en droit, l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que :

*« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».*

En outre, aux termes de l'article 8 de la même Charte :

*« 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 ».*

De plus, selon l'article 11 de la Charte :

*« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.*

*2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés ».*

Enfin, aux termes de l'article 47 de la Charte :

*« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. 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 préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter »*

Par ailleurs, et entre autres dispositions du droit dérivé de l'Union européenne, l'article 15 de la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques dispose en son paragraphe premier que :

*« Les États membres peuvent adopter des mesures législatives visant à limiter la portée des droits et des obligations prévus aux articles 5 et 6, à l'article 8, paragraphes 1, 2, 3 et 4, et à l'article 9 de la présente directive lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique, pour sauvegarder la sécurité nationale - c'est-à-dire la sûreté de l'État - la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques, comme le prévoit l'article 13, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE. À cette fin, les États membres peuvent, entre autres, adopter des mesures législatives prévoyant la conservation de données pendant une durée limitée lorsque cela est justifié par un des motifs énoncés dans le présent paragraphe. Toutes les mesures visées dans le présent paragraphe sont prises dans le respect des principes généraux du droit communautaire, y compris ceux visés à l'article 6, paragraphes 1 et 2, du traité sur l'Union européenne ».*

Aussi, le droit originaire et dérivé de l'Union européenne prohibe toute atteinte injustifiée et disproportionnée au droit au respect de la vie privée, au droit à la protection des données personnelles, à la liberté d'expression ou encore au droit au procès équitable et au recours effectif.

**V-2** D'autre part, et encore en droit, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit également en son article 8 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 ».*

Au titre de la liberté d'expression, l'article 10 de la Convention stipule que :

*« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.*

*2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des 12 13 mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits*

*d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire »*

En outre, aux termes de l'article 6 § 1 de la Convention :

*« 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 ».*

Enfin, selon l'article 13 de la Convention :

*« 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 ».*

**V-3** En l'espèce, les dispositions du décret n° 2015-1211 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat ont été prises sur le fondement des articles L. 773-1 et suivants du code de justice administrative, issus de l'article 10 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, et elles conditionnent la mise en œuvre de l'ensemble des techniques de renseignement.

En effet, les dispositions réglementaires litigieuses sont indispensables à l'exercice des voies de recours devant le Conseil d'Etat concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement et l'accès aux fichiers



intéressant la sûreté de l'Etat, lesquelles voies de recours ont été regardées par le Conseil constitutionnel comme une nécessaire garantie légale des exigences constitutionnelles (Cons. constit. Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*).

Or, les dispositions issues de la loi du 24 juillet 2015 méconnaissent notamment les droits et libertés susvisés, en ce qu'elles autorisent des techniques de renseignement particulièrement intrusives et permettent une surveillance généralisée et indifférenciée, ce qui ne répond aucunement aux exigences européennes de précision, de justification ainsi que de proportionnalité.

En outre, les dispositions litigieuses ne sont pas assorties de garanties procédurales suffisantes et requises en particulier au titre du droit à un procès équitable et du droit à un recours effectif.

Partant, et ainsi qu'il le sera plus amplement démontré aux termes du mémoire complémentaire qui sera produit ultérieurement, eu égard à la gravité de l'atteinte portée à ces droits, le dispositif litigieux ne saurait être regardé comme étant justifié et proportionné au regard de l'objectif d'intérêt général prétendument poursuivi.

**V-4** Dans ces conditions, le décret contesté ne dispose pas d'un fondement légal régulier et est entaché d'une erreur de droit en ce qu'il a été pris en application de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015, laquelle méconnaît notamment la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 15 de la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

De ce chef, encore, son annulation est certaine.

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** le décret n° 2015-1211 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU  
SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

**Productions :**

1. Décret n° 2015-1211 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat
2. *Amicus curiae* transmise au Conseil constitutionnel le 25 juin 2015 par les associations exposantes dans le cadre des saisines visant la « *loi relative au renseignement* ».
3. Statuts de l'association La Quadrature du Net
4. Extrait du compte rendu de la réunion du bureau de la Quadrature du Net du 23 novembre 2015 donnant pouvoir au président.
5. Statuts de l'association French Data Network
6. Extrait du compte rendu de la réunion du bureau de FDN du 24 novembre 2015 donnant pouvoir au président
7. Statuts de la Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs, dite Fédération FDN
8. Charte de la fédération FDN
9. Compte rendu de la réunion du bureau de la Fédération FDN du 24 novembre 2015 donnant pouvoir au président.