



Commentaire

Décision n° 2017-648 QPC du 4 août 2017

La Quadrature du net et autres

(Accès administratif en temps réel aux données de connexion)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 mai 2017 par le Conseil d'État (décision n° 405792 du 17 mai 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les associations la Quadrature du Net, French Data Network et la Fédération française de fournisseurs d'accès à internet associatifs. Cette question est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure (CSI), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Dans sa décision n° 2017-648 QPC du 4 août 2017, le Conseil constitutionnel a censuré la seconde phrase du paragraphe I de l'article L. 851-2 du CSI. Il a, en revanche, déclaré la première phrase de ce même paragraphe I conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – L'article L. 246-3 du CSI dans sa rédaction issue de la loi du 18 décembre 2013

L'article 20 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale a introduit, à l'article L. 246-3 du CSI, la possibilité d'obtenir des opérateurs de télécommunication qu'ils transmettent à l'administration, sur sollicitation du réseau et en temps réel, les données de connexion d'une personne, notamment aux fins de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France ou la prévention du terrorisme.

2. – L'article L. 851-2 du CSI dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2015

* L'article 5 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement a déplacé les dispositions de l'article L. 246-3 du CSI à l'article L. 851-4 du même code, tout en réduisant les finalités pouvant donner lieu à transmission ainsi que le champ des données recueillies. Alors que l'article L. 246-3 permettait d'obtenir plusieurs types de données de connexion, l'article L. 851-4 permet seulement d'obtenir la géolocalisation d'un terminal mobile.

* Ce même article 5 de la loi du 24 juillet 2015 a, par ailleurs, créé un nouvel article L. 851-2 dans le CSI, qui permet à l'administration d'obtenir, pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, le recueil en temps réel de données de connexion d'une personne préalablement identifiée comme présentant une menace.

Les données de connexion susceptibles d'être recueillies sur le fondement de l'article L. 851-2 du CSI sont : les informations ou documents traités ou conservés par les réseaux des opérateurs de communications électroniques, les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications. Elles sont détaillées au 2° du paragraphe I de l'article R. 851-5 du CSI comme les données techniques « *a) Permettant de localiser les équipements terminaux ; - b) Relatives à l'accès des équipements terminaux aux réseaux ou aux services de communication au public en ligne ; - c) Relatives à l'acheminement des communications électroniques par les réseaux ; - d) Relatives à l'identification et à l'authentification d'un utilisateur, d'une connexion, d'un réseau ou d'un service de communication au public en ligne ; - e) Relatives aux caractéristiques des équipements terminaux et aux données de configuration de leurs logiciels* ».

La mise en œuvre de l'autorisation prévue par l'article L. 851-2 du CSI est encadrée. Ainsi, notamment :

– le recueil des données de connexion ne peut être autorisé que pour les besoins de la prévention du terrorisme (paragraphe I) ;

– le champ des personnes visées est strictement limité à « *la personne préalablement identifiée comme présentant une menace* » (paragraphe I) ;

– par dérogation à l'article L. 821-4 du CSI prévoyant une durée de collecte de droit commun de quatre mois, l'autorisation est donnée pour une durée de deux mois, renouvelable dans les mêmes conditions de durée (paragraphe II) ;

– est exclue la procédure dite d'« *urgence absolue* » prévue par l'article L. 821-5 du CSI, qui permet au Premier ministre (ou à un collaborateur habilité au secret de la défense nationale) de se dispenser de l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) (paragraphe III).

2. – L'article L. 851-2 du CSI dans sa rédaction résultant de la loi du 21 juillet 2016

* La loi du 21 juillet 2016 a apporté trois modifications de fond et une modification de forme à l'article L. 851-2 du CSI.

– Sur le fond, deux modifications emportent un élargissement notable du champ des personnes visées : en premier lieu, la référence à « *la personne préalablement identifiée comme présentant une menace* » est remplacée par la référence à la « *personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace* » ; en second lieu, sont également visées « *une ou plusieurs personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation* », « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser [qu'elles] sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation* ».

– La troisième modification de fond étend la durée de l'autorisation de collecte : la suppression, au paragraphe II, des dispositions relatives à la durée d'autorisation dérogatoire de deux mois renouvelable a pour conséquence l'application de la durée de droit commun de quatre mois renouvelable, fixée à l'article L. 821-4 du CSI.

– Sur un plan formel, du fait de la disparition des dispositions de l'ancien paragraphe II, les dispositions du paragraphe III excluant le recours à la procédure d'urgence absolue ont été déplacées au paragraphe II.

* Ces modifications sont issues d'un amendement présenté devant la commission des lois au Sénat en réponse notamment aux difficultés de mise en œuvre de cette technique jugée inefficace dans un contexte de persistance de la menace terroriste « *à un niveau le plus élevé qui nécessite de pouvoir disposer de mesures administratives renforcées en vue de lutter contre le terrorisme sur le territoire national* »¹.

¹ Exposé des motifs du projet de loi n° 3968 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, déposé le 19 juillet 2016.

Dans son rapport au Sénat, M. Michel Mercier, expliquait : « *Un an après le vote de la loi relative au renseignement, la technique de transmission des données de connexion en temps réel semble peu effective.*

« *En effet, en réservant la mise en œuvre de cette technique aux personnes présentant une "menace", le texte actuel rend impossible la mise en œuvre de cette technique pour les personnes présentant un risque faible ou incertain. De plus, la durée d'autorisation de deux mois dérogatoire du droit commun alourdit la mise en œuvre de cette technique.*

« *En conséquence, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté l'amendement COM-15 réécrivant l'article L. 851-2 pour aménager les conditions de mise en œuvre de cette technique afin qu'elle puisse également concerner les personnes présentant une moindre dangerosité, tout en continuant à réserver sa mise en œuvre à la seule finalité de lutte antiterroriste. Cette technique serait ainsi applicable aux personnes susceptibles d'être en lien avec une menace terroriste. Par ailleurs, comme pour les interceptions de sécurité et dans les mêmes conditions, l'amendement autorise la mise en œuvre de cette technique pour l'entourage de la personne concernée. Enfin, considérant en définitive qu'il n'est pas justifié de prévoir une durée d'autorisation de mise en œuvre de cette technique inférieure à la durée de droit commun de quatre mois, l'amendement aligne la durée d'autorisation de mise en œuvre de la technique de l'article L. 851-2 sur la durée de droit commun, soit quatre mois »².*

B. – Origine de la QPC et question posée

Les associations requérantes ont saisi le Premier ministre d'une demande d'abrogation du décret n° 2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement pris pour l'application du livre VIII du CSI. Devant le refus opposé par ce dernier, elles ont introduit devant le Conseil d'État une requête en annulation pour excès de pouvoir. À cette occasion, elles ont soulevé une QPC portant sur l'article L. 851-2 du CSI, dans sa rédaction résultant de la loi du 21 juillet 2016.

Par la décision précitée du 17 mai 2017, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel la QPC au motif « *que le moyen tiré de ce qu'elles [ces dispositions] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au droit au respect de vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question qui présente un caractère sérieux* ».

² Rapport n° 804 de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 juillet 2016.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les associations requérantes et la Ligue des droits de l'homme, dont l'intervention a été admise, soutenaient que l'article L. 851-2 du CSI portait atteinte au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances dès lors, d'une part, que le champ des personnes dont les données de connexion sont susceptibles d'être ainsi recueillies en temps réel serait trop large et, d'autre part, que la durée de l'autorisation serait trop longue.

A. – Les questions préalables

1. – La détermination du champ de la QPC

Le Conseil constitutionnel était saisi de l'ensemble des dispositions de l'article L. 851-2 du CSI.

Compte tenu des griefs soulevés par les associations requérantes, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur le paragraphe I de l'article L. 851-2 (paragr. 3).

2. – La recevabilité

De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que « *Selon les dispositions combinées du troisième alinéa de l'article 23-2 et du troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 [portant loi organique sur le Conseil constitutionnel], le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à une disposition qui a déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances* »³.

Le Conseil constitutionnel avait déjà examiné l'article L. 851-2 du CSI, dans le cadre de son contrôle *a priori* de la loi du 24 juillet 2015. Il l'avait déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 2015-713 DC⁴.

Toutefois, compte tenu des modifications substantielles apportées à cet article par la loi du 21 juillet 2016, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il était saisi de dispositions nouvelles, de sorte qu'en l'absence d'autorité de chose jugée de la décision n° 2015-713 DC il ne lui était pas nécessaire d'établir

³ Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016, *M. Raïme A. (Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III)*, paragr. 5.

⁴ Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. 53 à 57.

l'existence ou non d'un changement de circonstances pour juger la QPC recevable⁵.

B. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – Le droit au respect de la vie privée

Après avoir estimé que les méconnaissances graves du droit au respect de la vie privée affectent la liberté individuelle⁶, le Conseil constitutionnel, à compter de 1999, a rattaché ce droit à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a jugé que la liberté proclamée par cet article « *implique le respect de la vie privée* »⁷.

La notion de « vie privée » est entendue par le Conseil constitutionnel de façon classique : c'est la sphère d'intimité de chacun. Le champ d'application de cette notion est donc restrictif.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur d'assurer « *la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public* »⁸.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit au respect de la vie privée est abondante. Celui-ci a notamment eu l'occasion de confronter ce droit constitutionnel à des procédures de recueil de données de connexion.

Deux décisions, portant sur des dispositifs de recueil de données de connexion, méritent, plus particulièrement, d'être évoquées.

* Dans sa décision n° 2015-713 DC⁹, le Conseil constitutionnel, saisi notamment, du grief tiré de ce que la procédure de collecte de données de connexion portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée compte tenu de la nature des données pouvant être recueillies, de l'ampleur des techniques pouvant être utilisées et des finalités poursuivies, a jugé :

⁵ Dans le même sens, voir les décisions n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S. (Déchéance de nationalité)*, cons. 5 et n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, *M. Ahmed M. et autre (Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République)*, paragr. 10.

⁶ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 44.

⁷ Voir notamment les décisions n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45 ; 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 75 ; 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 21.

⁸ Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 3.

⁹ Décision n° 2015-713 DC préc., cons. 55 à 57.

« Considérant que les techniques de recueil de renseignement prévues aux articles L. 851-1 à L. 851-6 et à l'article L. 852-1 s'exercent, sauf disposition spécifique, dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du titre II du code de la sécurité intérieure ; qu'ainsi, elles sont autorisées par le Premier ministre, sur demande écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur ou des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes, après avis préalable de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; que ces techniques ne peuvent être mises en œuvre que par des agents individuellement désignés et habilités ; qu'elles sont réalisées sous le contrôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; que la composition et l'organisation de cette autorité administrative indépendante sont définies aux articles L. 831-1 à L. 832-5 du code de la sécurité intérieure dans des conditions qui assurent son indépendance ; que ses missions sont définies aux articles L. 833-1 à L. 833-11 du même code dans des conditions qui assurent l'effectivité de son contrôle ; que, conformément aux dispositions de l'article L. 841-1 du même code, le Conseil d'État peut être saisi par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de recueil de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard ou par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; qu'enfin, en application des dispositions de l'article L. 871-6 du même code, les opérations matérielles nécessaires à la mise en place des techniques mentionnées aux articles L. 851-1 à L. 851-4 et L. 852-1 ne peuvent être exécutées, dans leurs réseaux respectifs, que par des agents qualifiés des services ou organismes placés sous l'autorité ou la tutelle du ministre chargé des communications électroniques ou des exploitants de réseaux ou fournisseurs de services de télécommunications ;

« En ce qui concerne les articles L. 851-1 et L. 851-2 du code de la sécurité intérieure :

« Considérant que l'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure reprend la procédure de réquisition administrative de données techniques de connexion prévue auparavant à l'article L. 246-1 du même code autorisant l'autorité administrative à recueillir des informations ou documents traités ou conservés par leurs réseaux ou services de communications électroniques, auprès des opérateurs de communications électroniques, auprès des personnes offrant, au titre d'une activité professionnelle principale ou accessoire, au public une connexion permettant une communication en ligne par l'intermédiaire d'un accès au réseau et auprès de celles qui assurent, pour mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par des destinataires de ces services ; que, par exception aux dispositions de l'article L. 821-2 du même code, lorsque la demande sera relative à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de

communications électroniques ou au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, elle sera directement transmise à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement par les agents individuellement désignés et habilités des services de renseignement ;

« Considérant que l'article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure permet à l'administration, pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, de recueillir en temps réel, sur les réseaux des opérateurs et personnes mentionnés à l'article L. 851-1, les informations ou documents mentionnés à ce même article relatifs à une personne préalablement identifiée comme présentant une menace ;

« (...)

« Considérant, en premier lieu, que l'autorisation de recueil de renseignement prévue par les articles L. 851-1 et L. 851-2 porte uniquement sur les informations ou documents traités ou conservés par les réseaux ou services de communications électroniques des personnes mentionnées au considérant 52 ; que selon les dispositions du paragraphe VI de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques, les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques et les personnes offrant au public une connexion permettant une telle communication portent exclusivement sur l'identification des personnes utilisatrices des services fournis par les opérateurs, sur les caractéristiques techniques des communications assurées par ces derniers et sur la localisation des équipements terminaux et ne peuvent en aucun cas porter sur le contenu des correspondances échangées ou des informations consultées, sous quelque forme que ce soit, dans le cadre de ces communications ; que selon le paragraphe II de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004, les données conservées par les personnes offrant un accès à des services de communication en ligne et celles assurant le stockage de diverses informations pour mise à disposition du public par ces services sont celles de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires ; qu'ainsi, le législateur a suffisamment défini les données de connexion, qui ne peuvent porter sur le contenu de correspondances ou les informations consultées ;

« Considérant, en second lieu, que cette technique de recueil de renseignement est mise en œuvre dans les conditions et avec les garanties rappelées au considérant 51 ; qu'elle ne pourra être mise en œuvre que pour les finalités énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure ; qu'elle est autorisée pour une durée de quatre mois renouvelable conformément à l'article

L. 821-4 du même code ; qu'en outre, lorsque le recueil des données a lieu en temps réel, il ne pourra être autorisé que pour les besoins de la prévention du terrorisme, pour une durée de deux mois renouvelable, uniquement à l'égard d'une personne préalablement identifiée comme présentant une menace et sans le recours à la procédure d'urgence absolue prévue à l'article L. 821-5 du même code ; que, par suite, le législateur a assorti la procédure de réquisition de données techniques de garanties propres à assurer entre, d'une part, le respect de la vie privée des personnes et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et celle des infractions, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ».

S'agissant plus précisément de la catégorie des personnes appartenant à l'entourage d'une personne concernée par l'autorisation d'interception administrative, il a jugé dans cette même décision :

« Considérant que les techniques d'interception de correspondance prévues au paragraphe I de l'article L. 852-1 sont mises en œuvre dans les conditions et avec les garanties rappelées au considérant 51 ; qu'elles ne pourront être mises en œuvre que pour les finalités énumérées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure ; que le nombre maximal des autorisations d'interception en vigueur simultanément est arrêté par le Premier ministre après avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; qu'afin de faciliter le contrôle de cette commission, l'exécution de ces interceptions sera centralisée ; qu'en outre, en ce qui concerne les interceptions réalisées au moyen de la technique prévue au paragraphe II de l'article L. 851-2, l'autorisation ne pourra être délivrée que pour certaines des finalités mentionnées à l'article L. 811-3, qui sont relatives à la prévention d'atteintes particulièrement graves à l'ordre public ; que les correspondances ainsi interceptées seront détruites dès qu'il apparaîtra qu'elles sont sans lien avec l'autorisation délivrée et au plus tard trente jours à compter de leur recueil ; qu'il résulte de ce qui précède que le législateur n'a pas, par les dispositions précitées, opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et celle des infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances ; que, par suite, les dispositions de l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure doivent être déclarées conformes à la Constitution ».

* En revanche, dans sa décision n° 2015-715 DC, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui prévoyaient une procédure de collecte de données de connexion au profit de l'Autorité de la concurrence. En l'absence de garanties entourant la procédure, il a considéré que la conciliation entre, d'une part, le

droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions n'était pas équilibrée :

« Considérant que le 2° de l'article 216 insère, avant le dernier alinéa de l'article L. 450-3 du code de commerce, un nouvel alinéa permettant aux agents mentionnés à l'article L. 450-1 du même code de "se faire communiquer les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques en application de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques et par les prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique et en obtenir la copie" ;

« (...)

« Considérant que la communication des données de connexion est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée ; que, si le législateur a réservé à des agents habilités et soumis au respect du secret professionnel le pouvoir d'obtenir ces données et ne leur a pas conféré un pouvoir d'exécution forcée, il n'a assorti la procédure prévue par le 2° de l'article 216 d'aucune autre garantie ; qu'en particulier, le fait que les opérateurs et prestataires ne sont pas tenus de communiquer les données de connexion de leurs clients ne saurait constituer une garantie pour ces derniers ; que, dans ces conditions, le législateur n'a pas assorti la procédure prévue par le 2° de l'article 216 de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions »¹⁰.

* Dans sa récente décision n° 2017-646/647 QPC, le Conseil constitutionnel a réitéré cette jurisprudence, à propos du droit de communication des données de connexion aux enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers (AMF) :

« La communication des données de connexion est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée. Si le législateur a réservé à des agents habilités et soumis au respect du secret professionnel le pouvoir d'obtenir ces données dans le cadre d'une enquête et ne leur a pas conféré un pouvoir d'exécution forcée, il n'a assorti la procédure prévue par les dispositions en cause d'aucune autre garantie. Dans ces conditions, le législateur n'a pas entouré la procédure prévue par les dispositions contestées de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, le

¹⁰ Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 134 à 137.

droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions »¹¹.

2. – Le secret des correspondances

Dans sa décision n° 2015-478 QPC, relative à l'accès administratif aux données de connexion institué aux articles L. 246-1 et L. 246-3 du CSI par la loi du 18 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que le secret des correspondances, également protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789¹², est inopérant s'agissant des données de connexion : *« les dispositions contestées instituent une procédure de réquisition administrative de données de connexion excluant l'accès au contenu des correspondances ; que, par suite, elles ne sauraient méconnaître le droit au secret des correspondances et la liberté d'expression »¹³.*

C. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa formulation de principe sur la conciliation que doit opérer le législateur entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions et, d'autre part, le secret des correspondances et le respect de la vie privée (paragr. 4), le Conseil constitutionnel a exposé le dispositif du recueil en temps réel des données de connexion prévu par l'article L. 851-2 du CSI : *« Les dispositions contestées permettent à l'autorité administrative, pour la prévention du terrorisme, d'obtenir le recueil en temps réel des données de connexion relatives, d'une part, à une personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace et, d'autre part, aux personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'elles sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation. Cette technique de recueil de renseignement est autorisée pour une durée de quatre mois renouvelable, conformément à l'article L. 821-4 du code de la sécurité intérieure »* (paragr. 5).

Puis, il a répondu successivement aux deux griefs.

* Le Conseil constitutionnel a d'abord écarté le grief tiré de la méconnaissance du secret des correspondances, en adoptant le même raisonnement que dans sa décision n° 2015-478 QPC précitée : *« la procédure de réquisition*

¹¹ Décision n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017, *M. Alexis K. et autre (Droit de communication aux enquêteurs de l'AMF des données de connexion)*, paragr. 9.

¹² V. par exemple la décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016, *La Quadrature du Net et autres (Surveillance et contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne)*, paragr. 3.

¹³ Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015, *Association French Data Network et autres (Accès administratif aux données de connexion)*, cons. 17.

administrative de données de connexion instituée par les dispositions contestées exclut l'accès au contenu des correspondances » (paragr. 6).

* Il a ensuite analysé le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée.

La question à trancher était de savoir si les garanties légales encadrant le recours à la technique de renseignement instituée par le paragraphe I de l'article L. 851-2 du CSI demeuraient suffisantes en dépit des modifications apportées à cet article par la loi du 21 juillet 2016.

Le Conseil constitutionnel a procédé à l'examen des garanties offertes par les dispositions contestées.

Il a recensé les conditions tenant à la finalité de la mesure, à la nature des données recueillies et aux personnes pouvant être sollicitées : *« le recueil des données de connexion en temps réel ne peut être mis en œuvre que pour les besoins de la prévention du terrorisme. Ne peuvent, par ailleurs, être recueillis que les informations ou documents traités ou conservés par les opérateurs de télécommunication, les fournisseurs d'accès à un service de communication au public en ligne ou les hébergeurs de contenu sur un tel service » (paragr. 7).*

Il a ensuite relevé les garanties relatives à l'autorité administrative qui autorise le recours à cette technique de renseignement et aux conditions dans lesquelles cette autorisation est accordée et mise en œuvre : *« cette technique de recueil de renseignement s'exerce dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre II du livre VIII du code de la sécurité intérieure. En vertu de l'article L. 821-4 de ce code, elle est autorisée par le Premier ministre ou les collaborateurs directs auxquels il a délégué cette compétence, sur demande écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur ou des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes, après avis préalable de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Elle est autorisée pour une durée de quatre mois renouvelable. En vertu du paragraphe II de l'article L. 851-2, la procédure d'urgence absolue prévue à l'article L. 821-5 de ce code n'est pas applicable. En application de l'article L. 871-6 du même code, les opérations matérielles nécessaires à la mise en place de la technique mentionnée à l'article L. 851-2 ne peuvent être exécutées, dans leurs réseaux respectifs, que par des agents qualifiés des services ou organismes placés sous l'autorité ou la tutelle du ministre chargé des communications électroniques ou des exploitants de réseaux ou fournisseurs de services de télécommunications » (paragr. 8).*

Il a enfin relevé les garanties relatives au contrôle auquel est soumis le recours à cette technique de renseignement : elle « *est réalisée sous le contrôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. La composition et l'organisation de cette autorité administrative indépendante sont définies aux articles L. 831-1 à L. 832-5 du code de la sécurité intérieure dans des conditions qui assurent son indépendance. Ses missions sont définies aux articles L. 833-1 à L. 833-11 du même code dans des conditions qui assurent l'effectivité de son contrôle. Conformément aux dispositions de l'article L. 841-1 du même code, le Conseil d'État peut être saisi par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de recueil de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard ou par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* » (paragr. 9).

Le Conseil a ensuite examiné distinctement, au regard de ces garanties, la situation des personnes visées par la première phrase du paragraphe I de l'article L. 851-2 du CSI (c'est-à-dire la personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace) et celles visées par la seconde phrase de ce paragraphe (c'est-à-dire les personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation, dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation).

S'agissant des personnes visées par la première phrase du paragraphe I de l'article L. 851-2, le Conseil constitutionnel a jugé le dispositif institué conforme au droit au respect de la vie privée : « *le législateur a assorti la procédure de réquisition des données de connexion, lorsqu'elle s'applique à une personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace, de garanties propres à assurer une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et celle des infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée* » (paragr. 10). Il a notamment retenu dans son analyse que le lien avec la menace que conservaient ces personnes et la particularité de la menace terroriste (laquelle peut survenir à tout moment, selon des modes opératoires variés et provenir d'actes et de personnes isolés) constituaient autant d'éléments autorisant le législateur à faire un pas supplémentaire pour rendre plus efficace la prévention d'un tel risque.

S'agissant des personnes visées par la seconde phrase du paragraphe I de l'article L. 851-2, plus éloignées de « *la menace* », le Conseil constitutionnel a, en revanche, conclu à une violation du droit au respect de la vie privée : « *en application des dispositions contestées, cette procédure de réquisition s'applique également aux personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation, dont il existe des raisons sérieuses de penser*

qu'elles sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation. Ce faisant, le législateur a permis que fasse l'objet de cette technique de renseignement un nombre élevé de personnes, sans que leur lien avec la menace soit nécessairement étroit. Ainsi, faute d'avoir prévu que le nombre d'autorisations simultanément en vigueur doive être limité, le législateur n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée » (paragr. 11).

Dans sa décision n° 2015-713 DC, le Conseil constitutionnel avait admis la conformité à la Constitution de l'article L. 852-1 du CSI, qui prévoit les interceptions administratives de correspondances, y compris à l'égard des « *personnes appartenant à l'entourage d'une personne concernée par l'autorisation d'interception [...] lorsqu'elles sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation* »¹⁴. Toutefois, dans son appréciation, le Conseil constitutionnel avait relevé que le recours à cette technique de renseignement était quantitativement limité. En effet, l'article L. 852-1 prévoit que le nombre maximal des autorisations d'interception en vigueur simultanément est arrêté par le Premier ministre après avis de la CNCTR.

Au cas présent, la combinaison de la possibilité de surveiller des personnes n'ayant pas nécessairement un lien étroit avec la menace et de l'absence de limitation du nombre d'autorisations en vigueur simultanément a conduit le Conseil constitutionnel à considérer que la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée n'était pas équilibrée.

Le Conseil constitutionnel a en conséquence censuré la seconde phrase du paragraphe I de l'article L. 851-2 du CSI. Considérant, en revanche, que la première phrase du même paragraphe, ne méconnaît ni le droit au respect de la vie privée, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il l'a déclarée conforme à la Constitution (paragr. 12).

Enfin, compte tenu des conséquences manifestement excessives qu'aurait eu une abrogation immédiate de la seconde phrase du paragraphe I de l'article L. 851-2 du CSI, le Conseil constitutionnel a différé la date de cette abrogation au 1^{er} novembre 2017 (paragr. 14).

¹⁴ Décision n° 2015-713 DC préc., cons. 64 à 67.