

Décision n° 2021-924 QPC
du 9 juillet 2021

(La Quadrature du Net)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 19 mai 2021 par le Conseil d'État (décision n° 431980 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour l'association La Quadrature du Net par Me Alexis Fitzjean Ó Cobhthaigh, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-924 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure, 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.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ;
- 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 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour le requérant par Me Fitzjean Ó Cobhthaigh, enregistrées le 2 juin 2021 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour l’association Ligue des droits de l’homme par la SCP Spinosi, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour l’association intervenante par la SCP Spinosi, enregistrées le 17 juin 2021 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Fitzjean Ó Cobhthaigh, pour l’association requérante, Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour l’association intervenante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 1^{er} juillet 2021 ;

Au vu de la note en délibéré présentée par le Premier ministre, enregistrée le 6 juillet 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L’article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction résultant de la loi du 21 juillet 2016 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Les services spécialisés de renseignement mentionnés à l’article L. 811-2 et les services désignés par le décret en Conseil d’État prévu à l’article L. 811-4 peuvent partager toutes les informations utiles à l’accomplissement de leurs missions définies au titre I^{er} du présent livre.

« Les autorités administratives mentionnées à l’article 1^{er} de l’ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives peuvent transmettre aux services mentionnés au premier alinéa du présent article, de leur propre initiative ou sur requête de ces derniers, des informations utiles à l’accomplissement des missions de ces derniers.

« Les modalités et les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État ».

2. Selon l'association requérante, rejointe par l'association intervenante, en autorisant le partage d'informations entre services de renseignement et la communication d'informations à ces derniers par certaines administrations sans encadrer ces pratiques, le législateur aurait méconnu le droit au respect de la vie privée, la protection des données personnelles, le secret des correspondances ainsi que la liberté d'expression. À l'appui de ces griefs, elle reproche notamment aux dispositions renvoyées de ne pas définir les informations pouvant être partagées, les catégories de personnes pouvant accéder à ces dernières, les finalités de ce partage ainsi que son régime juridique. Elle dénonce également l'absence de contrôle par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Pour les mêmes motifs, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans une mesure affectant les droits et libertés précédemment mentionnés.

– Sur le fond :

. En ce qui concerne le partage d'informations entre services de renseignement :

3. En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il lui incombe d'assurer la conciliation entre, d'une part, les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et, d'autre part, le droit au respect la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

4. Les services de renseignement mentionnés aux article L. 811-2 et L. 811-4 du code de la sécurité intérieure peuvent partager, sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 863-2, toutes les informations utiles à l'accomplissement de leurs missions. Le troisième alinéa de cet article renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités et les conditions d'application de ce partage.

5. En premier lieu, en application de l'article L. 811-1 du code de la sécurité intérieure, la politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu organiser et sécuriser le partage d'informations entre

les services de renseignement et améliorer leur capacité opérationnelle. Ce faisant, ces dispositions mettent en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

6. En deuxième lieu, d'une part, les services mentionnés à l'article L. 811-2 du même code sont les services spécialisés de renseignement. Ils ont pour missions la recherche, la collecte, l'exploitation et la mise à disposition du Gouvernement des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques ainsi qu'aux menaces et aux risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation. À cette fin, ils peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation énumérés à l'article L. 811-3. D'autre part, les services mentionnés à l'article L. 811-4 sont ceux, autres que les services spécialisés de renseignement, qui peuvent être autorisés à recourir à ces techniques pour une ou plusieurs des finalités mentionnées à l'article L. 811-3. Le partage d'informations autorisé par les dispositions contestées ne concerne ainsi que des services concourant à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation.

7. En troisième lieu, le service de renseignement détenteur d'une information ne peut la partager que si cette information est nécessaire à l'accomplissement des missions du service destinataire.

8. En dernier lieu, d'une part, les informations ainsi partagées sont soumises au respect des règles encadrant les traitements de données à caractère personnel par les services de renseignement et, s'agissant des données recueillies au moyen de techniques de renseignement, des règles mentionnées au livre VIII du code de la sécurité intérieure. D'autre part, les dispositions contestées ne font pas obstacle au contrôle susceptible d'être exercé, par les autorités compétentes, sur les informations partagées.

9. Il résulte de ce qui précède que les premier et troisième alinéas de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée. Ces dispositions, qui ne sont pas non plus entachées d'incompétence négative et qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne la communication d'informations aux services de renseignement :

10. Le deuxième alinéa de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure autorise certaines autorités administratives à communiquer des informations aux services de renseignement précédemment mentionnés.

11. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu améliorer l'information des services de renseignement. Ce faisant, ces dispositions mettent en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

12. Toutefois, d'une part, les autorités administratives autorisées à transmettre des informations aux services de renseignement sont celles mentionnées à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 2005 mentionnée ci-dessus, soit les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, des organismes gérant des régimes de protection sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif ainsi que les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives. Or, cette transmission peut avoir lieu, le cas échéant, à la seule initiative d'autorités administratives dont les missions peuvent être sans lien avec celles des services de renseignement.

13. D'autre part, peuvent être communiquées aux services de renseignement toutes les « *informations utiles* » à l'accomplissement des missions de ces derniers sans que le législateur n'ait précisé la nature des informations concernées. Par ailleurs, la communication d'informations ainsi autorisée peut porter sur toute catégorie de données à caractère personnel, dont notamment des informations relatives à la santé, aux opinions politiques et aux convictions religieuses ou philosophiques des personnes.

14. Or, le législateur n'a prévu aucune garantie encadrant ces transmissions d'informations.

15. Il résulte de ce qui précède que le deuxième alinéa de l'article L. 863-2 méconnaît le droit au respect de la vie privée. Par conséquent, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres griefs, cet alinéa doit être déclaré contraire à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

16. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

17. En l'espèce, l'abrogation immédiate des dispositions contestées entraînerait des conséquences manifestement excessives. Par suite, il y a lieu de reporter au 31 décembre 2021 la date de leur abrogation. Les mesures prises avant la publication de la présente décision ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Le deuxième alinéa de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure, 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, est contraire la Constitution.

Article 2. – Les premier et troisième alinéas du même article, dans sa rédaction résultant de la même loi, sont conformes à la Constitution.

Article 3. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 17 de cette décision.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 8 juillet 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD et Michel PINAULT.

Rendu public le 9 juillet 2021.