

Paris, le 18 mai 2021

---

**Avis du Défenseur des droits n°21-07**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement,

Emet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

## Table des matières

I.	Le caractère permanent des mesures individuelles de contrôle administratif de surveillance (MICAS) (article 1 <sup>er</sup> ) : la nécessité d'une amélioration du contrôle juridictionnel des MICAS.....	3
II.	La fermeture des lieux dépendant du lieu de culte (article 2) : une extension du dispositif à préciser pour respecter les principes de nécessité et de proportionnalité .....	5
III.	L'extension des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) et de leur application dans le temps (article 3).....	6
1.	Le cumul de l'interdiction de se déplacer au-delà d'un périmètre géographique déterminé et de l'interdiction de paraître dans certains lieux des personnes placées sous surveillance.....	6
2.	L'allongement à 24 mois de la durée des MICAS pour les personnes sortant de prison ayant été condamnées pour terrorisme à de longues peines .....	7
3.	Procédure juridictionnelle applicable en cas de renouvellement d'une MICAS.....	8
IV.	La mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (article 5).....	9
1.	Le critère de la dangerosité.....	10
2.	La prise en charge au sein d'un établissement d'accueil adapté.....	10
3.	Procédure et exercice des voies de recours.....	10
4.	Application des mesures de sûreté aux mineurs .....	11
V.	L'extension de la communication des informations relatives à l'admission d'une personne en soins psychiatriques (article 6).....	11
VI.	La transmission des informations entre services de renseignement : un partage de données issues de traitements ayant des finalités spécifiques (article 7).....	12
VII.	Le partage d'informations des administrations vers les services de renseignement (article 7).....	13
1.	Sur la transmission des données couvertes par un secret professionnel .....	14
2.	Sur la transmission à l'initiative des autorités administratives.....	14
3.	Sur le contrôle général des motifs propres à justifier la transmission des données par les autorités administratives .....	15
VIII.	La conservation des données aux fins de recherche et développement (article 8) : l'insuffisance des garanties .....	15
IX.	L'extension des réquisitions des opérateurs de communication aux fins de renseignement (article 10) .....	17
X.	Les modalités de contrôle des techniques de renseignement intéressant la sécurité nationale : la nécessité de garantir un contrôle effectif (chapitre II) .....	19
1.	L'accès par la CNCTR aux fichiers de souveraineté des services de renseignement : des améliorations possibles.....	19
2.	Les moyens d'expertise technique à la disposition de la formation spécialisée du Conseil d'Etat et l'effectivité des décisions prises : un renforcement nécessaire.....	19

Le ministre de l'Intérieur et le garde des Sceaux, ministre de la Justice, ont présenté un projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement au Conseil des ministres le 28 avril 2021. Le Conseil d'Etat a été saisi pour avis le 21 avril 2021, ainsi que la CNIL qui s'est prononcée le 8 avril, puis le 3 mai 2021.

La Défenseure des droits s'est prononcée à plusieurs reprises sur les enjeux juridiques relatifs à la lutte contre le terrorisme et sur le cadre légal du renseignement, notamment dans ses avis au Parlement, et en particulier dans ses avis relatifs au projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (Loi SILT)<sup>1</sup>.

**La Défenseure des droits rappelle l'importance primordiale qu'elle attache à l'objectif de protection du droit à la vie des populations et à celui visant à prévenir des attentats et des actes violents perpétrés sur le territoire.**

Conformément à l'article 34 de la Constitution et selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel en matière de terrorisme, le législateur se doit d'encadrer suffisamment les conditions de mise en œuvre et de contrôle juridictionnel de telles mesures administratives restrictives de droits et libertés. Cette exigence apparaît d'autant plus impérieuse que les dispositifs envisagés ne relèvent pas du champ d'application des règles de la procédure pénale.

La France dispose d'une législation pénale extrêmement développée en matière de lutte contre le terrorisme, les gouvernements successifs ayant cherché à adapter la réponse pénale à l'évolution de la menace terroriste et, depuis 2015, à renforcer et élargir les prérogatives de l'Etat en matière de sécurité. Ces lois ont eu pour finalité de conférer de larges pouvoirs à l'autorité administrative, lui permettant de prendre des mesures restrictives des droits et libertés y compris dans le cadre du droit commun, lesquelles figurent en particulier dans le code de la sécurité intérieure (CSI).

Cela conduit à s'interroger sur la nécessité des dispositions nouvelles au regard de celles existantes, sur la conciliation entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés garantis par la Constitution et sur la proportionnalité des atteintes portées, conformément aux exigences issues de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

---

<sup>1</sup> Avis 17-05 et 17-07, 15-04 et 15-09.

## I. Le caractère permanent des mesures individuelles de contrôle administratif de surveillance (MICAS) (article 1<sup>er</sup>) : la nécessité d'une amélioration du contrôle juridictionnel des MICAS

### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 1<sup>er</sup> de ce projet de loi confère un caractère permanent aux mesures de sûreté créées par la loi SILT du 30 octobre 2017 : périmètres de protection, fermetures des lieux de culte, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), visites domiciliaires et saisies. La loi SILT avait limité au 31 décembre 2020 la période d'application de ces mesures, date qui a été reportée au 31 juillet 2021 par la loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020.

### L'analyse de la Défenseure des droits

Ainsi que le Défenseur des droits a pu l'exprimer précédemment, la pérennisation envisagée de ces mesures, à l'instar de leur intégration dans le droit commun de la lutte contre le terrorisme avec la loi SILT, remet en cause durablement, d'une part, l'équilibre qui fonde le droit pénal entre exigences de sécurité et protection des droits et libertés, d'autre part, l'équilibre entre le rôle de l'autorité administrative et celui de l'autorité judiciaire. La portée de ces dispositions conférant de larges pouvoirs à l'autorité administrative, lui permettant de prendre des mesures restrictives des droits et libertés dans le cadre du droit commun, exige l'encadrement suffisant des conditions de mise en œuvre et de contrôle juridictionnel de ces mesures.

Le Défenseur des droits a souligné, dans ses précédents avis relatifs au projet de loi SILT (17-05 et 17-07), la nécessité de prévoir les modalités procédurales de mise en œuvre du contradictoire sur les preuves issues du renseignement qui sont essentielles pour apprécier la régularité des décisions ordonnant des mesures de sûreté. Il appartient ensuite au juge administratif saisi de confirmer ou d'infirmer ces décisions sur la seule base du faisceau d'indices contenus le plus souvent dans des notes blanches.

A ce jour, seule la formation spécialisée du Conseil d'Etat compétente pour examiner les recours relatifs aux techniques de renseignement et aux fichiers informatiques intéressant la sûreté de l'Etat est habilitée au secret de la défense nationale, depuis la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Elle seule se trouve donc à même de concilier le caractère contradictoire de la procédure et la protection du secret de la défense nationale.

Or, le recours croissant à ces mesures de sûreté ainsi que leur pérennisation rendent nécessaire la généralisation de ce dispositif à l'ensemble des juridictions administratives afin que toute personne physique ou morale faisant l'objet de ces mesures puisse avoir accès à un juge dont la compétence d'instruction lui permette, dès la première instance, non seulement de contrôler la légalité, mais également la nécessité et la proportionnalité de la mesure administrative. A cet égard, le Défenseur des droits est déjà intervenu devant la juridiction administrative<sup>2</sup> pour rappeler la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), qui a jugé que le droit au procès équitable exige que

---

<sup>2</sup> Décision du Défenseur des droits n° 2019-249 du 23 décembre 2019.

les tribunaux aient accès à tous les documents classifiés, sans restriction, sur lesquels l'administration s'est basée pour justifier sa décision afin de pouvoir en apprécier son bien-fondé<sup>3</sup>.

**La Défenseure des droits considère que le caractère permanent des mesures de sûretés ne peut être envisagé sans renforcer leur contrôle par les juridictions, le cas échéant en renforçant l'habilitation au secret de la défense nationale de magistrats spécialisés dans les juridictions susceptibles de contrôler la légalité de ces mesures, afin de garantir le droit à un procès équitable dès la première instance.**

## II. La fermeture des lieux dépendant du lieu de culte (article 2) : une extension du dispositif à préciser pour respecter les principes de nécessité et de proportionnalité

### Ce que prévoit le projet de loi

L'article élargit le champ d'application de la mesure de fermeture des lieux de culte en permettant de prononcer également la fermeture de locaux dépendant du lieu de culte visé par la mesure et pour lesquels il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils seraient susceptibles d'être utilisés aux mêmes fins pour faire échec à l'exécution de la mesure de fermeture. Cette fermeture pourra être concomitante à celle du lieu de culte ou postérieure, une fois constatées les manœuvres pour y faire échec. Dans tous les cas, la mesure prendra fin en même temps que celle visant le lieu de culte lui-même.

### L'analyse de la Défenseure des droits

Cette disposition vise à répondre aux cas d'associations gestionnaires de lieux de culte qui utiliseraient des lieux connexes pour contourner la mesure de fermeture du lieu de culte qu'elles gèrent ou animent.

La Défenseure des droits s'interroge sur la proportionnalité et la nécessité d'une telle mesure prise concomitamment à la fermeture du lieu de culte, s'il « *existe des raisons sérieuses de penser [que les lieux connexes] seraient utilisés aux mêmes fins pour faire échec à l'exécution de cette mesure* », contrairement à la mesure de fermeture du lieu de culte qui doit, elle, reposer sur le rassemblement d'éléments précis et circonstanciés par les services du ministère de l'intérieur, afin de s'assurer que les critères permettant de prononcer la fermeture soient satisfaits : messages véhiculés par le lieu de culte de manière active ou passive, fréquentations du lieu de culte et activités organisées au sein du lieu de culte justifiant la mesure.

Dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 (Loi pour la sécurité intérieure), le Conseil constitutionnel a jugé que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre

---

<sup>3</sup> CEDH, arrêt du 21 juillet 2011, Sigma Radio Television Ltd c. Chypre, req. n° 32181/04 et autre ; CEDH, arrêt du 13 février 2003, Chevrol c. France, req. n° 49636/99 ; CEDH, arrêt de Grande chambre du 15 novembre 1996, Chahal c. Royaume-Uni ; CEDH, arrêt du 13 février 2018, Aydogan et autres C. Turquie, req. n° 12261/06 ; CEDH, arrêt du 21 mai 2008, Dagtekin et autres c. Turquie, req n° 70516/01.

public. Ainsi, une mesure dictée par un objectif de sauvegarde de l'ordre public, en l'occurrence la prévention du terrorisme, peut être justifiée à condition d'être nécessaire, adaptée et proportionnée.

Envisager la fermeture de lieux dépendant du lieu de culte concomitamment à la mesure de fermeture du lieu de culte revient à sanctionner des faits ou comportement hypothétiques ne pouvant reposer sur des éléments matériels (l'utilisation de lieux dépendant du lieu de culte pour faire échec à l'exécution de la mesure de fermeture du lieu de culte), ce qui est contraire au principe de légalité.

**La Défenseure des droits recommande d'aligner les conditions de mise en œuvre des mesures de fermeture des lieux dépendant du lieu de culte sur les conditions de fermeture des lieux de culte. Elle recommande donc que cette mesure soit justifiée par des éléments précis et circonstanciés afin de garantir que cette disposition soit conforme au principe de légalité.**

### III. L'extension des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) et de leur application dans le temps (article 3)

L'article 3 modifie certaines dispositions applicables aux MICAS en ce qu'il renforce les mesures restrictives de liberté qui peuvent être imposées aux personnes faisant l'objet d'une MICAS. Ainsi il permet le cumul de certaines mesures qui sont aujourd'hui alternatives ainsi que leur extension au-delà de douze mois. Enfin, il permet leur prorogation automatique en cas de contestation du renouvellement de la mesure devant un tribunal territorialement incompétent.

#### 1. Le cumul de l'interdiction de se déplacer au-delà d'un périmètre géographique déterminé et de l'interdiction de paraître dans certains lieux des personnes placées sous surveillance

#### Ce que prévoit le projet de loi

Le *b* du 1° autorise l'autorité administrative à prononcer une mesure ponctuelle d'interdiction de paraître à l'encontre des personnes faisant l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance au titre de l'article L. 228-1 du CSI.

Les personnes faisant l'objet d'une telle mesure peuvent, aujourd'hui, être soumises à deux régimes distincts mais alternatifs : l'interdiction de se déplacer au-delà d'un périmètre géographique déterminé et l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie (article L. 228-2 du CSI) ; l'obligation de signaler ses déplacements au-delà d'un périmètre déterminé et l'interdiction de paraître en un lieu déterminé (article L. 228-4 du CSI).

Cette disposition prévoit que l'interdiction de paraître puisse être prononcée en complément des obligations prévues à l'article L. 228-2 du CSI, et non plus alternativement, afin d'écarter temporairement la personne du lieu où se tient un événement qui, par son ampleur ou ses circonstances particulières, est exposé à un risque de menace terroriste.

## L'analyse de la Défenseure des droits

A l'occasion de l'examen de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, le Conseil constitutionnel avait rappelé, à propos de l'assignation à résidence, que la constitutionnalité d'une telle mesure est dans son principe conditionnée à sa durée, à ses conditions d'application et aux obligations complémentaires dont elle peut être assortie. Elles « *doivent ainsi être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à l'état d'urgence* »<sup>4</sup>.

L'étude d'impact du projet de loi justifie ce cumul de restrictions par plusieurs hypothèses : la tenue d'un sommet international, d'une rencontre sportive internationale ou d'un événement festif de grande ampleur dans laquelle « *le ministre de l'intérieur a dû, par le passé, se résoudre à abroger les obligations découlant de l'article L. 228-2 du CSI, et notamment l'obligation de résider dans le périmètre de l'évènement, pour pouvoir soumettre la personne concernée aux obligations de l'article L. 228-4 du CSI, dont au premier chef l'interdiction de paraître dans le ou les lieux concernés* ».

La mesure étend le degré de contrainte imposé à la personne. Au regard de l'intérêt général qu'elle poursuit, des limites fixées dans ses finalités et sa durée et les précisions dans ses critères d'application et l'existence d'un recours utile devant le juge des référés, la mesure pourrait n'être pas disproportionnée, sous réserve de la plus grande rigueur dans sa mise en œuvre.

**La Défenseure des droits appelle à la plus grande vigilance quant aux conditions de mise en œuvre de ces dispositions.**

## 2. L'allongement à 24 mois de la durée des MICAS pour les personnes sortant de prison ayant été condamnées pour terrorisme à de longues peines

### Ce que prévoit le projet de loi

Le 3°) de l'article 3 instaure une dérogation à la durée maximale des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance. Celles-ci sont en principe prononcées pour une durée de trois mois renouvelable sans pouvoir toutefois excéder une durée cumulée de douze mois, leur renouvellement au-delà de six mois étant, par ailleurs, subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires.

Cette nouvelle disposition prévoit de porter cette durée maximale cumulée à vingt-quatre mois lorsque ces obligations sont prononcées dans un délai de six mois à compter de la libération d'une personne ayant fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à cinq ans pour des faits de terrorisme, ou d'une durée supérieure ou égale à trois ans lorsque l'infraction aura été commise en état de récidive légale. Chaque renouvellement au-delà d'une durée cumulée de douze mois sera prononcée pour une durée de trois mois et subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires.

---

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2015-527 QPC, considérant 11.

## L'analyse de la Défenseure des droits

A l'instar de l'avis du Conseil d'Etat émis sur ce projet de loi, la Défenseure des droits relève que l'allongement envisagé ne saurait être conforme à la jurisprudence de Conseil constitutionnel qui a jugé que « [c]ompte tenu de sa rigueur », une MICAS « ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois »<sup>5</sup>.

Elle rappelle également le constat opéré dans l'avis du Défenseur des droits n° 17-05 sur le projet de loi SILT, sur l'évolution de la législation pénale en France extrêmement développée en la matière et l'absence de nécessité de telles mesures, dès lors que les aménagements apportés au droit pénal permettent de judiciaireiser plus précocement les personnes susceptibles de passer à l'acte terroriste. Ce constat est partagé par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi actuellement examiné.

**La Défenseure des droits considère, comme le Conseil d'Etat dans son avis, que l'allongement à 24 mois de la durée des MICAS qui constitue une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir est contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.**

### 3. Procédure juridictionnelle applicable en cas de renouvellement d'une MICAS

#### Ce que prévoit le projet de loi

Le 4°) de l'article 3 prévoit également, que si une personne conteste le renouvellement d'une MICAS devant un tribunal territorialement incompétent, l'arrêté initial sera prorogé automatiquement jusqu'à ce que la juridiction compétente ait statué. Cette disposition viserait à éviter la saisine dilatoire d'un tribunal territorialement incompétent pour faire échec à la demande de renouvellement.

#### L'analyse de la Défenseure des droits

La Défenseure des droits relève que la prorogation automatique d'une MICAS en cas de saisine d'un tribunal administratif territorialement incompétent jusqu'à ce que le tribunal administratif territorialement compétent statue sur le renouvellement de la MICAS, ne saurait être conforme au droit à un recours juridictionnel effectif, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel. En effet, le juge constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises s'agissant d'une restriction à la liberté d'aller et de venir comme d'une privation de liberté, la nécessité que le législateur opère une conciliation équilibrée entre l'exigence constitutionnelle du droit à un recours juridictionnel effectif et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public<sup>6</sup>. Il a ainsi jugé, s'agissant d'une MICAS, qu'« en permettant que la mesure contestée soit renouvelée au-delà de trois mois sans qu'un juge ait préalablement statué, à la demande de la personne en cause, sur la régularité et le bien-fondé de la décision de renouvellement, le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public »<sup>7</sup>, ce qui a emporté la censure des dispositions correspondantes.

---

<sup>5</sup> Décision n° 2017-691 QPC, paragr. 17.

<sup>6</sup> Décision n° 2017-691 QPC, paragr. 18 ; Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement), cons. 39.

<sup>7</sup> Décision n° 2017-691 QPC, paragr. 19.

La prorogation d'une MICAS, sans qu'un juge ait préalablement statué sur le renouvellement de la mesure contestée, au motif que la personne en cause n'aurait pas saisi le tribunal administratif territorialement compétent, sans limitation de durée de cette prorogation automatique, la priverait du droit à un recours juridictionnel effectif. La Défenseure des droits relève à cet égard que le Conseil d'Etat a émis une réserve dans son avis.

**La Défenseure des droits considère que la prorogation automatique d'une MICAS, lorsque le tribunal administratif saisi d'un recours contre la décision de renouvellement n'est pas territorialement compétent et jusqu'à ce que le tribunal administratif compétent auquel est statue, ne saurait être conforme au droit à un recours juridictionnel effectif et devrait *a minima* être limitée dans sa durée.**

## IV. La mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (article 5)

### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 5 du projet de loi insère de nouvelles dispositions dans le code de procédure pénale (articles 706-25-16 à 706-25-33) instaurant une « mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion. »

Cette mesure judiciaire peut être prononcée à l'encontre des condamnés qui ne font l'objet, à l'issue de leur détention, d'aucune mesure de suivi judiciaire. Elle concerne les personnes condamnées pour des infractions à caractère terroriste à une peine d'emprisonnement ferme d'au moins 5 ans, ou 3 ans en cas de récidive, lorsqu'elles présentent un « niveau de dangerosité particulièrement élevé » (exposé des motifs).

Au titre de cette mesure judiciaire est mis en place un suivi sanitaire, social, éducatif ou psychologique, avec possibilité de prise en charge dans un centre de déradicalisation. Des obligations relatives à la formation ou à l'activité professionnelle peuvent être prononcées, de même que l'obligation de résider dans un lieu déterminé. Enfin, les modalités de communication avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation et avec le juge de l'application des peines sont définies.

La mise en œuvre de la mesure judiciaire est requise par le parquet antiterroriste au moins 3 mois avant la date de libération de la personne condamnée et une évaluation est menée par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté. La mesure est ensuite prononcée avant la libération par le tribunal de l'application des peines de Paris, pour une durée maximale d'un an, renouvelable dans la limite de 5 ans, ou 3 ans pour les mineurs.

### L'analyse de la Défenseure des droits

Il s'agit pour l'essentiel de la reprise d'une proposition de loi instaurant des mesures de sûreté antiterroristes, votée à l'été 2020, puis censurée par le Conseil constitutionnel dans une décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020. Ces dispositions ont pour ambition de reprendre le dispositif envisagé dans la proposition de loi tout en tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel.

Par sa décision n° 2020-158 du 5 août 2020, la Défenseure des droits avait adressé des observations au Conseil constitutionnel.

Elle relève que le nouveau projet de loi tient compte en partie de la décision de censure du Conseil constitutionnel et de ses observations, notamment en restreignant le champ d'application de cette

mesure aux personnes condamnées à des peines fermes de 5 ans ou 3 ans d'emprisonnement au minimum.

Toutefois, l'essentiel des observations présentées dans sa décision du 5 août 2020 reste d'actualité. En outre, eu égard aux mesures judiciaires et administratives de suivi des personnes condamnées pour terrorisme, la Défenseure des droits s'interroge sur l'utilité d'une telle mesure et le manque de lisibilité des divers dispositifs susceptibles d'être mis en œuvre.

### 1. Le critère de la dangerosité

La notion de dangerosité avait déjà été critiquée au moment de l'instauration de la rétention de sûreté et des garde-fous avaient alors été mis en place notamment en la définissant comme suit « *la dangerosité, caractérisée par une probabilité très élevée de récidive, suppose qu'un trouble grave de la personnalité soit médicalement constaté*<sup>8</sup> ».

La dangerosité au sens du présent projet de loi en discussion consiste dans la probabilité très élevée de récidive et dans l'adhésion à une idéologie, éléments qui ne peuvent être objectivement constatés comme peut l'être le trouble de la personnalité. Le critère de mise en œuvre des mesures de sûreté en matière terroriste apparaît ainsi trop subjectif et incertain.

### 2. La prise en charge au sein d'un établissement d'accueil adapté

Cette mesure avait initialement été instaurée par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 comme modalité du sursis avec mise à l'épreuve, dans le sillage de la création des « *centres de déradicalisation* ».

L'étude d'impact précise les modalités de prise en charge au sein de ces centres, telles que définies par le plan national de prévention de la radicalisation du 23 février 2018 : il s'agirait d'une prise en charge à hauteur de 20h par semaine au plus, avec obligation de résider dans un rayon de 100km ou 1h30 de transport du centre.

### 3. Procédure et exercice des voies de recours

Le projet de loi prévoit que le jugement du tribunal de l'application des peines puisse faire l'objet d'un appel devant la chambre de l'application des peines. Ni l'appel, ni le pourvoi en cassation susceptible d'être exercé ensuite, ne sont enserrés par de quelconques délais pour statuer.

Le projet de loi prévoit en outre que la décision relative à la mesure judiciaire de prévention et de réinsertion doit être prise avant la libération de la personne condamnée, sans autre contrainte de délai, et pour une durée maximale d'un an.

Il est donc à craindre que l'appel ne puisse souvent être formé par la personne condamnée qu'une fois la mesure judiciaire en cours d'exécution. Surtout, en l'absence de délai légal pour statuer en appel puis en cassation, il n'est pas certain que la personne condamnée puisse voir son appel et son pourvoi examinés avant que la décision ait cessé de produire ses effets.

Le texte actuel ne permet donc pas de garantir un exercice effectif des voies de recours qu'il instaure.

---

<sup>8</sup> Article 706-53-13 du code de procédure pénale.

#### 4. Application des mesures de sûreté aux mineurs

Cette nouvelle mesure judiciaire s'applique indistinctement aux majeurs et aux mineurs. Seule varie sa durée maximale, de 3 ans pour les mineurs, et de 5 ans pour les majeurs.

La spécificité du droit pénal et de la procédure pénale applicables aux mineurs constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République<sup>9</sup>.

L'application indistincte d'une telle mesure judiciaire aux mineurs, en sus des mesures éducatives et des sanctions susceptibles d'être mises en œuvre, n'est pas de nature à garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.

**La Défenseure des droits émet des réserves sur la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion, notamment en ce qu'elle ne garantit pas au condamné un recours juridictionnel effectif avant sa mise en œuvre.**

**En tout état de cause, elle recommande que les mineurs soient exclus du dispositif.**

#### V. L'extension de la communication des informations relatives à l'admission d'une personne en soins psychiatriques (article 6)

##### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 6 du projet de loi introduit un article L. 3211-12-7 au code de la santé publique autorisant la communication d'informations relatives à l'admission d'une personne en soins psychiatriques sans consentement, au représentant de l'Etat dans le département, et à Paris, au préfet de police, ainsi qu'aux services de renseignement mentionnés aux articles L. 811-2 et L. 811-4 du CSI aux fins d'assurer le suivi de cette personne lorsqu'elle représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre public à raison de sa radicalisation à caractère terroriste. De telles informations sont aujourd'hui uniquement communiquées au préfet du département d'hospitalisation de la personne concernée.

Cette disposition élargit le nombre d'autorités administratives destinataires du référencement d'une personne dans le traitement HOPSYWEB relatif au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement, si elle est également référencée au Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Cette disposition n'écarte pas, dans sa rédaction actuelle, que ces nouveaux destinataires aient recours à la procédure de levée de doute auprès des Agences régionales de santé (ARS) afin d'obtenir des informations complémentaires (type de mesures, date de début et de fin de la mesure et lieu d'hospitalisation) et de s'assurer de l'identité de la personne concernée.

##### L'analyse de la Défenseure des droits

L'élargissement du nombre de personnes autorisées à accéder à ces informations médicales à des fins de suivi d'une personne qui représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre public à raison de sa radicalisation à caractère terroriste demeure préoccupant eu égard aux interrogations que soulèvent tant les modalités pratiques de la mise en relation entre le FSPRT et HOPSYWEB, que les modalités de mise en œuvre de la procédure de levée de doutes prévues par le décret n° 2019-412 du

---

<sup>9</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2002-461 DC du 29 août 2002, cons. 26.

6 mai 2019 modifiant le décret n° 2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement.

En effet, si l'atteinte au secret médical a été écartée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 27 mars 2020<sup>10</sup> relative à la légalité du décret n° 2019-412 du 6 mai 2019, la Défenseure des droits s'interroge notamment sur les mesures mises en œuvre afin de limiter les risques conduisant à la connaissance par les agents des ARS du fait qu'une personne est enregistrée au FSPRT à l'occasion de la sollicitation des autorités administratives, ou des services de renseignement, chargés du suivi de ces personnes.

La Défenseure des droits considère qu'au regard de la sensibilité particulière des informations relatives à une admission en soins psychiatriques couvertes par le secret médical, la loi devrait conditionner ces transmissions d'informations à un encadrement strict.

**La Défenseure des droits recommande que la loi conditionne les transmissions d'informations relatives à l'admission d'une personne en soins psychiatriques sans consentement à un encadrement strict.**

## VI. La transmission des informations entre services de renseignement : un partage de données issues de traitements ayant des finalités spécifiques (article 7)

### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 7 du projet de loi prévoit d'encadrer les conditions dans lesquelles les services de renseignement peuvent, d'une part, exploiter les renseignements qu'ils ont obtenus pour une finalité différente de celle qui en a justifié le recueil et, d'autre part, se transmettre les renseignements qu'ils ont collectés par la mise en œuvre des techniques autorisées.

Les services spécialisés disposeront d'une faculté d'exploitation des données ainsi collectées pour une finalité différente ou pour transmission à d'autres services spécialisés, sans être soumis à une procédure spécifique d'autorisation, sauf, en vertu de l'article L. 822-3 du CSI, si :

- La transmission des renseignements collectés « bruts » poursuit une finalité différente de celle qui en a justifié le recueil.
- Les transmissions des éléments collectés, extraits ou transcrits sont le fruit d'un outil de surveillance auquel le service destinataire n'aurait pu recourir au titre de la finalité motivant la transmission.

Dans ces deux cas, une autorisation spécifique du Premier ministre devra intervenir, après avis de la CNCTR.

---

<sup>10</sup> CE, Section du contentieux, 10e et 9e chambres réunies, 27 mars 2020, Association cercle de réflexion et de proposition d'actions sur la psychiatrie (CRPA) et autres, N°s 431350, 431530, 432306, 432329, 432378, 435722.

## L'analyse de la Défenseure des droits

La directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 (ci-après dénommée directive « *police – justice* ») prévoit à l'article 4. 1) que « *les données à caractère personnel sont ; [...] b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées d'une manière incompatible avec ces finalités* ».

Le CSI, en son article L. 822-3, prévoit également que « *les renseignements ne peuvent être collectés, transcrits ou extraits pour d'autres finalités que celles mentionnées à l'article L. 811-3. Ces opérations sont soumises au contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* » (CNCTR), renvoyant à un décret précisant les modalités et conditions d'application qui n'a pas jamais été publié.

La CNIL a d'ailleurs relevé que « *l'absence de décret pris pour l'application des dispositions prévues au premier alinéa du même article L. 863-2 du CSI fait peser un risque juridique sur les échanges entre services et la conservation éventuelle de ces informations. En particulier, toute conservation systématique dans un traitement de données de telles informations devrait faire l'objet d'un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL* »<sup>11</sup>.

De la même manière, lorsque l'avis de la CNCTR est sollicité avant la transmission ou l'exploitation des données pour des finalités différentes de celles prévues à l'article L. 822-3 du CSI, celui-ci ne revêt pas de caractère contraignant.

**La Défenseure des droits considère nécessaire, en application de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne<sup>12</sup> et du Conseil d'Etat<sup>13</sup>, la mise en place d'une autorisation préalable d'une juridiction ou d'une autorité administrative indépendante pour autoriser aux services de renseignement l'accès différé aux données de connexion, notamment pour limiter le risque d'utilisation des techniques de renseignement au profit d'autres finalités.**

## VII. Le partage d'informations des administrations vers les services de renseignement (article 7)

### Ce que prévoit le projet de loi

Le projet de loi modifie le deuxième alinéa de l'article L. 863-2 du CSI et étend la possibilité pour les autorités administratives, de leur propre initiative ou sur requête, de transmettre aux services de renseignement « *des informations utiles à l'accomplissement de leurs missions* », en ouvrant cette transmission aux informations couvertes « *même par un secret protégé par la loi* ».

Pour ce faire, l'information transmise doit être « *strictement nécessaire à l'accomplissement des missions de ces services* », et être « *susceptible de concourir à la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la nation* ».

---

<sup>11</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micrens/l15b3069\\_rapport-information#\\_Toc256000159](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micrens/l15b3069_rapport-information#_Toc256000159)

<sup>12</sup> CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, EU:C:2020:791.

<sup>13</sup> Conseil d'Etat, 21 avril 2021, n° 393099.

## L'analyse du Défenseur des droits

### 1. Sur la transmission des données couvertes par un secret professionnel

La Défenseure des droits a déjà eu l'occasion de rappeler<sup>14</sup> que la jurisprudence européenne impose à la loi de contenir des dispositions précises sur les catégories de personnes pouvant potentiellement faire l'objet d'une mesure attentatoire au droit au respect de leur vie privée, les critères objectifs permettant d'identifier ces personnes et les motifs justifiant cette mesure<sup>15</sup>.

Certaines professions (journalistes, avocats, parlementaires...) comme certaines catégories de données personnelles (données de santé couvertes par le secret médical) bénéficient d'une protection renforcée au regard du droit interne et du droit européen. A ce titre, les présentes dispositions appellent un encadrement strict, le respect des principes de nécessité et de proportionnalité ainsi que des garanties suffisantes afin d'écartier toute mise en œuvre abusive des mesures ainsi envisagées. A cet égard, la Défenseure des droits constate que ces garanties sont insuffisantes, la loi ne prévoyant pas de contrôle des demandes formulées par les services spécialisés de renseignement.

**La Défenseure des droits recommande la mise en place d'un contrôle renforcé des transmissions aux services de renseignement des données recueillies par les autorités administratives et couvertes par un secret protégé par la loi, notamment en prévoyant la délivrance d'un avis préalable de la CNCTR afin de s'assurer que les données ainsi transmises sont propres à atteindre l'une des finalités prévues à l'article L. 811-3 du CSI, et en ouvrant également la possibilité d'un contrôle a posteriori.**

### 2. Sur la transmission à l'initiative des autorités administratives

Le projet de loi permet également aux autorités administratives visées à l'article L. 863-2 du CSI de transmettre, de leur propre initiative, aux services de renseignement toute information même couverte par un secret protégé par la loi. Ces dispositions ne semblent pas assorties de garanties effectives contre d'éventuelles atteintes au droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles.

Si les personnels des services spécialisés de renseignement sont formés et donc compétents pour apprécier le caractère « *strictement nécessaire [de l'information] à l'accomplissement des missions de [leurs] services* », il est permis d'en douter s'agissant du personnel des autorités administratives.

**La Défenseure rappelle que l'ensemble des autorités administratives ne disposent pas toutes de la compétence pour apprécier le caractère « *strictement nécessaire [de l'information] à l'accomplissement des missions de [leurs] services* »**

**La Défenseure des droits recommande de prévoir un contrôle renforcé de la CNCTR sur les données recueillies et transmises, à leur initiative, par les autorités administratives aux services spécialisés.**

**L'avis rendu par la CNCTR dans ces conditions devrait revêtir un caractère contraignant.**

---

<sup>14</sup> Défenseur des droits, avis n° 15-04 du 2 avril 2015.

<sup>15</sup> V. notamment CEDH, affaire KRUSLIN c. France, 24 avril 1990, 11801/85.

### 3. Sur le contrôle général des motifs propres à justifier la transmission des données par les autorités administratives

Le Conseil constitutionnel a déjà considéré que le législateur doit assurer la conciliation, qui n'est pas manifestement disproportionnée, entre le droit à un recours juridictionnel effectif et le secret de la défense nationale<sup>16</sup>. De la même manière, tant la CEDH (article 6.1) que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 47) prévoient le droit à un procès équitable et à un recours effectif.

Concernant le contrôle des motifs propres à fonder les transmissions de telles données, le projet de loi prévoit un contrôle réalisé par un agent chargé « *d'assurer une traçabilité de ces transmissions et de veiller au respect de l'application des dispositions du présent article* » (L. 863-2 CSI).

Le projet de loi prévoit ainsi la modification de l'article 49 de la loi Informatique et Libertés, applicable aux données récoltées par les autorités administratives, en supprimant l'obligation d'information lorsque les données à caractère personnel ont été transmises en application de l'article L.863-2 du CSI. Ainsi, de façon dérogatoire à la loi Informatique et libertés, une personne dont les données couvertes par un secret protégé par la loi sont transmises par des autorités administratives ne sera pas informée de cette transmission. Celle-ci ne sera donc pas en mesure de contester l'appréciation du caractère « *strictement nécessaire aux missions des services spécialisés et susceptible de concourir à la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3* », cette appréciation relevant exclusivement des services spécialisés.

Compte-tenu de la nature de ces données, un contrôle préalable de la CNCTR permettrait de ne pas porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au droit à un procès équitable.

**La Défenseure des droits considère qu'à défaut de contrôle a priori de la CNCTR, la suppression de l'obligation d'information des usagers dont les données personnelles couvertes par un secret protégé par la loi sont récoltées et transmises aux services spécialisés constitue une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au droit à un procès équitable et effectif.**

## VIII. La conservation des données aux fins de recherche et développement (article 8) : l'insuffisance des garanties

### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 8 du projet de loi prévoit la modification de l'article L. 822-2 du CSI, qui encadre la durée de conservation des renseignements collectés, en permettant leur conservation « *au-delà des durées prévues [...] aux seules fins de recherche et développement en matière de capacités techniques de recueil et d'exploitation des renseignements* ».

Ce texte prévoit l'instauration de certaines garanties, comme une conservation exclusive « *de toute utilisation pour la surveillance des personnes concernées* », « *opérée dans la mesure strictement nécessaire à l'acquisition des connaissances suffisantes pour développer, améliorer et valider les capacités techniques de recueil et d'exploitation* ».

---

<sup>16</sup> CC, Décision n° 2015-722 DC du 26 novembre 2015.

Ces renseignements ne devront être accessibles qu'aux « *seuls agents spécialement habilités à cet effet et exclusivement affectés à cette mission* », ne plus laisser apparaître « *les motifs et finalités pour lesquels ils ont été collectés* », ni permettre de rechercher l'identité des personnes concernées. Ils devront être « *détruits dès lors que leur conservation n'est plus indispensable* », et, au plus tard, cinq ans après leur recueil.

Les paramètres techniques applicables à chaque nouveau programme de recherche seront soumis à autorisation du Premier ministre délivrée après avis de la CNCTR, celle-ci sera alors chargée de veiller à ce que la mise en œuvre des programmes de recherche respecte les conditions susmentionnées.

## L'analyse de la Défenseure des droits

La Défenseure des droits prend en considération la volonté exprimée à travers cette disposition de disposer d'un outil propre à servir la recherche et le développement des services de renseignement, tout comme d'apporter des garanties concernant la stricte utilisation des données conservées à ce titre.

Elle rappelle, au même titre que la CNIL, que si les finalités de conservation et d'exploitation de ces informations, légitimes, sont bien distinctes de celles ayant justifié leur collecte, il n'en demeure pas moins que le traitement de ces données, dans le cas où toute mesure permettant l'anonymisation antérieure de ces informations serait absente, constitue un traitement de données à caractère personnel au sens de la réglementation applicable. Elle considère donc qu'en ce sens, la loi du 6 janvier 1978 modifiée, et plus particulièrement son titre IV, a vocation à s'appliquer.

Elle considère que si le projet de loi prévoit l'impossibilité d'identifier les personnes dont les données seront exploitées aux fins susmentionnées, celui-ci ne précise pas comment lesdites données seront traitées ni cette anonymisation effective. Qu'en l'absence de clarification, les personnes dont les données sont conservées devraient être informées de ce traitement et des possibilités de contestation qui leur sont ouvertes.

Concernant les modalités de traitement de ces données, la Défenseure des droits, en l'absence de modalités établies, émet des inquiétudes quant à l'utilisation potentielle d'algorithmes. En effet, comme elle l'a mentionné à plusieurs reprises, tout comme la CNIL, l'utilisation d'algorithmes présente des « *risques considérables de discrimination que leur usage exponentiel peut faire peser* » sur chacun. A travers le choix de critères apparemment neutres, l'intégration de biais lors de la conception de l'algorithme s'applique alors de manière automatique et peut systématiser les discriminations.

**La Défenseure des droits recommande l'adoption d'un décret précisant d'une part, les modalités propres à assurer la neutralité des données et l'impossibilité d'identifier les personnes concernées, et d'autre part les modalités d'élaboration des algorithmes utilisés pour le traitement des données mentionnées à l'article L. 822-2 du CSI, et propres à assurer l'absence de discrimination au fil des encodages successifs.**

**Elle recommande également que l'adoption d'un tel décret soit soumis à l'obligation préalable de saisir la CNIL pour avis.**

## IX. L'extension des réquisitions des opérateurs de communication aux fins de renseignement (article 10)

### Ce que prévoit le projet de loi

L'article 10 du projet de loi étend la possibilité de réquisitionner les opérateurs télécom et les fournisseurs d'accès à internet à la réalisation, « *sur leurs réseaux, des opérations matérielles nécessaires à la mise en œuvre des techniques de renseignement autorisées par la loi et des interceptions de correspondances ordonnées par l'autorité judiciaire dans le cadre de procédures pénales* » (article L. 871-6 du CSI).

La loi relative au renseignement de 2015 a permis de procéder à cette réquisition, sur ordre du Premier ministre, et par des agents qualifiés de ces services, organismes, exploitants ou fournisseurs dans leurs installations respectives, aux fins de cinq techniques de surveillance limitativement énumérées :

- L. 851.1 : Accès différé aux données techniques de connexion
- L. 851-2 : Accès en temps réel aux données techniques de connexion
- L. 851-3 : Mise en œuvre sur leurs réseaux de traitements automatisés
- L. 851-4 : Géolocalisation en temps réel
- L. 852-1 : Interceptions de sécurité, y compris par IMSI-catcher

Le projet de loi prévoit donc d'ajouter à cette liste la technique des « *IMSI Catcher* », pour le recueil des données de connexion (article L. 851-6 du CSI) et celle du recueil des données informatiques et leur captation (article L. 853-2 du CSI).

### L'analyse de la Défenseure des droits

L'étude d'impact du projet de loi précise, à propos de l'article 11 tendant à la mise en place de la technique des « *IMSI Catcher* » pour les communications satellitaires, que « *à supposer même qu'un opérateur étranger défère à une réquisition délivrée par l'autorité administrative tendant à la mise en œuvre d'interceptions de sécurité, cela ne serait pas sans soulever une problématique de confidentialité dans la mesure où elle conduirait, à droit constant, à révéler à une entreprise étrangère l'identité de certains des objectifs suivis par les services de renseignement français* ».

Une telle interrogation peut également être soulevée pour le présent article, en ce qu'il tendrait à révéler à des entreprises étrangères l'identité de certaines personnes et de certains des objectifs poursuivis par les services de renseignement français.

La collecte et la conservation des données aux moyen de la technique de l'IMSI Catcher devront respecter les conditions énoncées par la CJUE, à savoir que le stockage soit réalisé pendant une période limitée, et que la menace grave pour la sécurité nationale soit « *réelle et actuelle ou prévisible* »<sup>17</sup>.

Pour être conformes aux jurisprudences de la Cour de justice de l'Union Européenne et du Conseil d'Etat, les réquisitions doivent être mises en œuvre après avis conforme d'une autorité indépendante, en l'occurrence la CNCTR. Le Défenseur des droits a également fait état de cette exigence au regard de la Convention européenne des droits de l'homme dans sa tierce-intervention (décision n° 2017-280) déposée dans la procédure mettant en cause la loi relative au renseignement de 2015, Association

---

<sup>17</sup> CJUE, 6 octobre 2020, précité.

confraternelle de la presse judiciaire contre la France (n° 49526/15 et 11 autres requêtes), actuellement pendante devant la Cour de Strasbourg.

Concernant les éléments recueillis dans ce cadre à des fins, au sens de la directive « *police – justice* », de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, la Défenseure des droits réitère ses recommandations quant à l'articulation entre la phase administrative de surveillance et la procédure judiciaire.

En effet, le projet de loi étend les possibilités de réquisition des opérateurs télécom et des fournisseurs d'accès à internet tant aux procédures pénales qu'administratives. Or, ces deux procédures ne sont pas assorties des mêmes garanties. La première ne peut être autorisée que par un juge qui aura accès aux données ainsi recueillies, tandis que la seconde est autorisée par le Premier ministre, sous le contrôle de la CNCTR dont l'avis n'est pas contraignant.

Lorsqu'une infraction pénale est constatée suite à la mise en place d'une technique de renseignement, l'information recueillie sera transmise aux autorités judiciaires, en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, par un procès-verbal de renseignement. Or, celui-ci n'étant pas un acte de procédure, le juge judiciaire ne pourra apprécier la légalité du recueil des informations, alors qu'il sera en capacité de le faire lorsque la même technique aura été autorisée par le juge dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Le juge constitutionnel a jugé que « *le principe du contradictoire et le respect des droits de la défense impliquent en particulier qu'une personne mise en cause devant une juridiction répressive ait été mise en mesure, par elle-même ou par son avocat, de contester les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments de preuve qui fondent sa mise en cause ; qu'en permettant ainsi qu'une condamnation puisse être prononcée sur le fondement d'éléments de preuve alors que la personne mise en cause n'a pas été mise à même de contester les conditions dans lesquelles ils ont été recueillis, [les dispositions attaquées] méconnaissent les exigences constitutionnelles qui résultent de l'article 16 de la Déclaration de 1789* »<sup>18</sup>.

**La Défenseure des droits réitère ses préoccupations émises dans son précédent avis n° 15-04 notamment concernant l'admissibilité des informations recueillies comme éléments de preuve dans le cadre d'une procédure pénale.**

---

<sup>18</sup> CC, décision n° 2014-693 DC, 25 mars 2014, cdt 25 et 26.

## X. Les modalités de contrôle des techniques de renseignement intéressant la sécurité nationale : la nécessité de garantir un contrôle effectif (chapitre II)

### 1. L'accès par la CNCTR aux fichiers de souveraineté des services de renseignement : des améliorations possibles

Le rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2019-2020 mentionne que, pour permettre à la CNCTR d'exercer pleinement son contrôle, le législateur a prévu que celle-ci puisse bénéficier d'un accès permanent, complet et direct aux renseignements recueillis ainsi qu'aux extractions et transcriptions réalisées à partir de ces renseignements<sup>19</sup>.

Cependant, la délégation parlementaire a constaté que la CNCTR ne dispose, à l'heure actuelle, d'aucun accès aux fichiers de souveraineté des services de renseignement, « *ces derniers s'y étant jusqu'à présent opposés* ». La délégation rapporte ainsi que « *la CNCTR y voit une limite à l'exercice de son contrôle* », dans la mesure où « *dès lors que ces fichiers sont susceptibles de contenir des informations recueillies dans le cadre d'une technique de renseignement, elle considère que le fait de ne pouvoir y accéder ne lui permet pas de s'assurer qu'aucune donnée n'a été recueillie, transcrite ou extraite en méconnaissance du cadre légal, voire en l'absence d'une autorisation accordée par le Premier ministre* ».

La Défenseure des droits rejoint la conclusion sur ce point de la délégation parlementaire, en ce qu'elle considère « *essentiel, au regard du droit au recours effectif, que la CNCTR soit en mesure d'exercer pleinement la mission de contrôle que la loi lui confère et dispose de tous les moyens lui permettant d'éclairer le Conseil d'État, lorsqu'elle est sollicitée pour fournir un avis dans le cadre d'une procédure de recours* ».

**A l'instar de la délégation parlementaire au renseignement, la Défenseure des droits recommande d'ouvrir à la CNCTR un droit d'accès aux fichiers de souveraineté, lorsqu'elle est saisie de réclamations sur le fondement de l'article L. 833-4 du code de la sécurité intérieure, afin de garantir le droit au recours effectif.**

### 2. Les moyens d'expertise technique à la disposition de la formation spécialisée du Conseil d'Etat et l'effectivité des décisions prises : un renforcement nécessaire

Dans le même rapport, la délégation parlementaire au renseignement estime que les moyens d'expertise technique à la disposition de la formation spécialisée du Conseil d'Etat sont insuffisants pour assurer une instruction efficace dans le cadre des contentieux dont elle a la charge, « *qu'il s'agisse du contentieux des techniques de renseignement comme de celui des fichiers relevant de la sûreté de l'État* »<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2019-2020, p. 100.

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 106.

La Défenseure des droits soutient la mise en œuvre de la recommandation n° 18 de la délégation parlementaire au renseignement préconisant de « [c]onférer à la formation spécialisée du Conseil d'État la possibilité de s'adjoindre le concours de personnels techniques, soit par la voie d'un recrutement, soit par la voie d'un appui technique des équipes, selon les cas, de la CNCTR ou de la CNIL, dans le cadre de l'instruction des recours dont elle est saisie ».

La Défenseure des droits soutient également la recommandation n° 19 du même rapport visant à assurer l'exécution des décisions rendues par la formation spécialisée du Conseil d'Etat, tendant à « confier à [celle-ci] le soin d'instruire les requêtes tendant à assurer l'exécution des décisions qu'elle rend et en l' autorisant à se saisir d'office », et à « permettre à la CNCTR ou à la CNIL, en cas d'inexécution constatée d'une décision du Conseil d'État, de saisir la formation spécialisée en vue d'engager une procédure d'exécution ».<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Rapport précité, p.109.