

FRANCE

PREOCCUPATIONS
SUR LA
PROPOSITION DE LOI
RELATIVE AUX
MESURES DE
SURVEILLANCE DES
COMMUNICATIONS
ELECTRONIQUES
INTERNATIONALES

AMNESTY
INTERNATIONAL



TABLE DES MATIERES

1. Introduction et contexte procédural.....	3
1.1 Une procédure accélérée qui affaiblit le principe de légalité	4
1.2 Un projet de loi « déguisé » permettant de contourner tout contrôle à priori de légalité.....	4
2. Principales préoccupations d’Amnesty International France	5
2.1 Violation du principe de clarté et de prévisibilité de la loi.....	6
A. L’interception des communications et la collecte de renseignement.....	6
B. La notion de « communications émises ou reçues à l’étranger ».....	6
C. Les techniques de surveillance autorisées ne sont pas définies	7
D. La question des accords de coopération.....	7
2.2 Les finalités autorisant le recours à des mesures de surveillance « internationale » constituent une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée	8
2.3 Le recours à la surveillance de masse est généralisé	9
2.4 S’agissant de la surveillance internationale, aucun contrôle a priori de la CNCTR n’est prévu ..	9
2.5 Violation du principe d’égalité.....	10
2.6 Obligations extra territoriales de la France quelle que soit la localisation géographique de la personne concernée	11

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

PROCEDURAL

Une proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales (n°3066) a été déposée devant l'Assemblée nationale le 9 septembre 2015 afin de créer « un cadre juridique spécifique pour les interceptions de communications électroniques émises ou reçues à l'étranger »¹.

Après la surveillance dite « nationale » encadrée par la Loi sur le renseignement adoptée le 24 juillet 2015, l'Assemblée nationale va donc examiner le 1^{er} octobre prochain le régime de la surveillance dite « internationale ».

Cette dimension était initialement incluse dans la loi sur le renseignement mais l'article unique qui la prévoyait (article L. 854-1) a été censuré par le Conseil constitutionnel au motif que, contrairement aux exigences constitutionnelles, il renvoyait au pouvoir réglementaire le soin d'en préciser ses modalités². Amnesty International France avait fait part de ses préoccupations à ce sujet dans un mémoire d'observations adressé au Conseil Constitutionnel³.

Le Conseil constitutionnel dans sa Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, a considéré qu'en :
« ne définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés en application de l'article L. 854-1, ni celles du contrôle par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées en application de ce même article et de leurs conditions de mise en œuvre, le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, par suite, les dispositions du paragraphe I de l'article L. 854-1, qui méconnaissent l'article 34 de la Constitution, doivent être déclarés contraires à la Constitution »

L'article supprimé visait les activités des services du renseignement français et en particulier celle de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE), notamment dans sa mission de rechercher « à l'étranger des informations secrètes, intéressant la défense et la sécurité nationale (renseignement de crise, contre-terrorisme, contre prolifération notamment) (...) dans les zones de crise et là où les intérêts français sont en jeu »⁴.

Selon son directeur, M. Bernard Bajolet, cet article sur la surveillance internationale prenait « en considération les activités que mène la DGSE, sans y ajouter de capacités nouvelles. Il permettra ainsi de protéger les agents lorsqu'ils ont recours à une technique de renseignement visant un objectif étranger depuis le territoire national »⁵.

La substance de l'article est aujourd'hui reprise dans une proposition de loi déposée par Mme Patricia ADAM et M. Philippe NAUCHE, du groupe socialiste, respectivement Présidente et vice-président de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée Nationale après avoir été annoncée en Conseil des ministres le 2 septembre 2015.⁶

Mme. ADAM, rapporteure et co-auteure du texte, a indiqué que ce texte était une réponse directe à la censure du projet d'article relatif à la surveillance internationale de la Loi relative au renseignement.

1.1 UNE PROCEDURE ACCELEREE QUI AFFAIBLIT LE PRINCIPE DE LEGALITE

Le 15 septembre le gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sur ce texte alors qu'au vu des enjeux, notamment en matière de droits humains, ce texte nécessitait, au contraire, un débat d'un débat ouvert et d'un examen approfondi afin que le public en saisisse les avantages et les limites et en vienne à comprendre la nécessité et la légalité de la surveillance.

Prévue par l'article 45.2 de la Constitution, la procédure accélérée vise au contraire à faire adopter rapidement des lois sur des sujets qui nécessitent une réponse rapide.

Amnesty International France avait déjà dénoncé le recours à cette procédure législative accélérée s'agissant de la loi relative au renseignement, à l'instar de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) qui a rappelé « *sa ferme opposition à la mise en œuvre de cette procédure dans une matière aussi sensible pour les droits et libertés que le renseignement* »⁷.

Il en va de même pour la présente proposition de loi qui touche aux pratiques de surveillance jusqu'alors hors de tout cadre légal des services de renseignement en matière d'immixtion et d'ingérence dans la vie privée au nom de finalités qui sont par ailleurs loin de se limiter à la seule lutte contre le terrorisme.

- **Amnesty International France considère que dans la mesure où cette proposition de loi porte sur des sujets complexes touchant aux droits et libertés fondamentaux sur le territoire national mais surtout en dehors des frontières, le gouvernement n'a pas démontré en quoi ce texte justifiait l'adoption d'une procédure d'urgence.**

1.2 UN PROJET DE LOI « DEGUISE » PERMETTANT DE CONTOURNER TOUT CONTROLE A PRIORI DE LEGALITE

Eu égard à la nature des missions confiées aux services de renseignement qui, selon la rapporteure même du texte « *concernent l'aspect le plus régalien de l'action de l'État à l'étranger* »⁸, il est particulièrement surprenant que ce texte ait été introduit sous la forme d'une proposition de loi et non d'un projet de loi gouvernemental.

De fait, il ressort que le texte a été, avant son dépôt, travaillé en étroite consultation avec le gouvernement et les services de l'État en charge du renseignement. La rapporteure a indiqué lors de l'examen de cette proposition de loi par la Commission de la défense, le 16 septembre 2015, que ce texte avait été travaillé en amont avec le « principal intéressé », à savoir la DGSE, avec les autres services impliqués et en accord avec l'ensemble des membres de la délégation parlementaire au renseignement à l'Assemblée Nationale et au Sénat. La Commission a adopté le texte sans débat ni modification.

Cette proposition de loi apparaît donc en réalité comme un projet de loi déguisé, permettant ainsi le contournement des dispositions de l'article 39.2 de la Constitution qui dispose que « *les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État* ».

Cela évite également malheureusement la production d'une étude d'impact qui vise à analyser les incidences juridiques mais aussi financières à la charge de l'État et à vérifier que la proposition de loi ne soit pas en contradiction avec les exigences de l'article 40 de la Constitution⁹ qui limite le pouvoir d'initiative des parlementaires en matière financière.

En réaction, le Président du Sénat, sur la base d'une autre proposition de loi déposée devant le Sénat le 21 septembre 2015 et dont le contenu est quasiment similaire au texte devant l'Assemblée nationale a décidé de saisir le Conseil d'Etat pour avis « *comme le permet l'article 39 de la Constitution, de façon à ce que le Parlement puisse être éclairé sur les éventuels risques constitutionnels de ce dispositif. Il est essentiel, dans une matière de cette importance, que les impératifs de la sécurité nationale ne portent pas d'atteinte disproportionnée aux libertés publiques* »¹⁰.

- **S'agissant d'un texte particulièrement sensible en matière de respect des droits fondamentaux, Amnesty International France déplore que le texte n'ait pas été proposé sous la forme d'un projet de loi et de ce fait qu'il ne s'accompagne pas d'un avis du Conseil d'Etat et d'une étude d'impact sur les conséquences juridiques.**

2. PRINCIPALES PREOCCUPATIONS D'AMNESTY INTERNATIONAL FRANCE

La surveillance dite « internationale » est un sujet particulièrement sensible, faisant écho aux révélations d'Edward Snowden sur les pratiques illégales de surveillance de masse par un certain nombre d'Etats à l'intérieur et hors de leurs frontières nationales. Suite aux révélations faites par Snowden à partir de juin 2013, la France n'aurait que faiblement protesté car, selon lui elle savait et elle utilise les mêmes méthodes. Des révélations dans la presse française ont permis de corroborer ces déclarations en montrant que la France avait dès 2008 autorisé par décret secret l'interception, la collecte et l'analyse des communications électroniques émises ou reçues depuis le territoire français, mettant de fait en place des systèmes de surveillance de masse¹¹.

Ainsi, alors qu'au niveau international, la France soutient la création d'un Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la vie privée, la pratique des autorités françaises en matière de surveillance semble marquée par le double langage. Confirmant une pratique peu documentée, la Commission LIBE du Parlement européen¹² estime quant à elle que la France fait partie du programme « 9-eyes » une alliance du renseignement international qui englobe les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas.

Amnesty International France rappelle que la surveillance des communications (du contenu et/ou des métadonnées dites « données de connexion » dans le texte) constitue une atteinte à certains droits humains, en particulier le droit au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et ce dès le moment de leur interception. Pour être conforme aux obligations internationales de la France, cette surveillance doit ainsi respecter un certain nombre de critères découlant notamment des articles 8 et 10 de la Convention Européenne des droits de l'Homme.

De nombreux textes internationaux liant la France lui imposent de respecter le droit au respect de la vie privée¹³. Or, la proposition de loi relative à la surveillance internationale va encore plus loin que le régime de droit commun prévu par la loi sur le renseignement entré en vigueur au mois de juillet dernier dans l'affaiblissement des garanties apportées aux personnes dont les communications sont assujetties aux mesures de surveillance.

Amnesty International France formule les principales préoccupations suivantes sur la proposition de loi :

2.1 VIOLATION DU PRINCIPE DE CLARTE ET DE PREVISIBILITE DE LA LOI

La proposition de loi est une réponse à minima aux exigences du Conseil constitutionnel dans la mesure où le texte reste silencieux sur des pans entiers de la surveillance des « communications émises ou reçues à l'étranger » qu'il entend encadrer et mettre en œuvre.

Ainsi la proposition de loi manque de clarté et de précisions notamment sur les aspects suivants pourtant essentiels:

A. L'INTERCEPTION DES COMMUNICATIONS ET LA COLLECTE DE RENSEIGNEMENT

Le texte ne prévoit que des dispositions relatives à l'exploitation des communications ou des données de connexion, ainsi qu'à la conservation ou à la destruction des seuls « renseignements collectés » (ce qui ne semble pas concerner la conservation et la destruction des communications interceptées en tant que telles), mais n'indique pas les procédures et modalités d'interception de ces communications et données de connexion autrement que par une disposition extrêmement vague concernant des dispositifs de traçabilité. Cette question est pourtant au cœur de la problématique du respect du droit à la vie privée. En effet, l'atteinte à la vie privée s'effectue dès le moment de l'interception des communications, et ce quel que soit le lieu où cette interception s'opère (interception effectuée sur le territoire national ou à l'étranger). A ce propos, la proposition de loi n'offre aucune précision quant au lieu où sont effectuées les mesures d'interception et d'exploitation des communications, à savoir en France et/ou à l'étranger. Il n'est pas clair, par exemple, si la proposition de loi concerne les interceptions territoriales des communications dites « internationales » (via par exemple des stations d'interceptions en France métropolitaine, en Guyane ou encore aux Comores¹⁴) ou s'il s'étend aux interceptions extraterritoriales, donc effectuées en dehors des frontières de la France.

- **Amnesty International France demande aux parlementaires d'interpeller les rédacteurs du texte et le gouvernement sur le champ matériel exact et la portée géographique de cette proposition de loi, notamment s'agissant de l'interception des communications et données de connexion et du lieu où celle-ci est effectuée**

B. LA NOTION DE « COMMUNICATIONS EMISES OU REÇUES A L'ETRANGER »

Selon le gouvernement les communications « émises ou reçues à l'étranger » s'interprètent comme « *des communications dont l'une des terminaisons au moins n'est pas située sur le territoire national. Par terminaison il faut entendre l'extrémité finale d'une communication même si elle emprunte plusieurs nœuds de communication* »¹⁵. Ainsi, si l'aspect extraterritorial requis pour que le régime prévu par cette proposition de loi s'applique est satisfait dès lors qu'une communication (courriel, audio/visioconférence, sauvegarde de données dans le « nuage », usage d'un moteur de recherche, etc.) a été émise depuis ou a été reçue à l'étranger (ce qui inclut des communications émises depuis ou reçues sur le territoire français), cela permettrait en pratique d'appliquer le régime de cette proposition de loi (dont les garanties en matière de droits fondamentaux sont encore plus faibles que dans le régime de droit commun prévu par la loi sur le renseignement) à la quasi-totalité des communications électroniques, y compris « franco-françaises », en raison de la nature même d'Internet et de la localisation extraterritoriale de nombreux serveurs d'opérateurs de communication numérique. Il suffirait donc, par exemple, aux services de renseignement de ne s'attacher qu'à l'adresse du service utilisé et basé à l'étranger pour évacuer la reterritorialisation en

France et permettre l'application du droit commun à savoir le droit issu de la Loi sur le renseignement. En ce qui concerne les communications « franco-françaises », il est en outre utile de noter que la proposition de loi ne fait référence qu'au « transit » des communications par des équipements situés à l'étranger, et donc semble passer sous silence le cas où ces communications sont « stockées » sur un serveur à l'étranger (comme le « nuage », une boîte email, ou un moteur de recherche). Dans de telles circonstances, où la communication est « stockée » à l'étranger, il est donc possible que le régime minima de la proposition de loi soit appliqué, et ce même si la ou les personnes à l'origine ou au bénéfice de la communication se trouvent en France.

Des questions similaires devant la justice britannique ont montré que la notion de « communication internationale » pouvait être très largement interprétée par les services de renseignement. Le ministère de l'intérieur britannique a ainsi fait état du fait que le régime de surveillance externe concernait également des usages de l'Internet tels que des recherches Google, publications Facebook ou Twitter et les données qui y sont attachées. Le champ d'application du régime de surveillance internationale prévu par la loi s'en trouvait élargi de façon substantielle¹⁶. Ainsi, la proposition de loi ne comble pas l'absence de clarté et le risque d'interprétations multiples qu'avait soulevé Amnesty International dans son mémoire devant le Conseil Constitutionnel sur la notion de « communications émises ou reçues à l'étranger » dans la Loi sur le renseignement

- **Amnesty International France demande aux parlementaires d'interpeller les rédacteurs du texte et le gouvernement sur le champ matériel exact de cette proposition de loi. Amnesty International France rappelle par ailleurs que rien ne justifie un régime juridique différencié en matière de respect des droits fondamentaux des personnes affectées.**

C. LES TECHNIQUES DE SURVEILLANCE AUTORISEES NE SONT PAS DEFINIES

Outre une disposition totalement insuffisante en matière de clarté et de précision concernant le régime d'autorisation des interceptions (premier alinéa du chiffre II), la proposition de loi ne contient aucune définition ou liste des mesures spécifiques de surveillance autorisées, et ce contrairement à la Loi sur le renseignement qui listait, en y attachant son régime applicable, chacune des mesures de surveillance. Le texte omet de façon préoccupante la question essentielle de la surveillance non ciblée des communications par câble.

- **Amnesty International France interpelle les parlementaires pour qu'ils exigent conformément au principe de légalité que les mesures de surveillance autorisées soient précisées et définies dans le présent texte.**

D. LA QUESTION DES ACCORDS DE COOPERATION

La question des accords de coopération et d'échanges de données passés entre les services de renseignement, notamment avec les services étrangers, ou entre services et entreprises de télécommunications concernant l'accès aux données personnelles et leur échange ainsi que l'accès aux câbles est totalement omise de la proposition de loi. Ainsi, il n'existe pour les personnes surveillées, de manière ciblée ou non, aucune garantie en matière de coopération et d'échange de données. Outre le fait que tout accord de coopération entraînant le partage d'information ou de tâches de renseignement entre services de différents pays requiert une base légale respectant les droits fondamentaux des personnes concernées, il est utile de rappeler que, dans de nombreux pays peu respectueux des droits humains, ce genre d'informations ont aidé notamment à la surveillance, l'arrestation et la torture de personnes considérées comme hostiles (notamment des opposants politiques, défenseurs des droits humains...).

- **Amnesty International France demande notamment que le partage, spontané ou non, avec des gouvernements étrangers de données obtenues grâce à la**

surveillance des communications s'inscrive dans un cadre légal conforme aux obligations des États en matière de droits humains.

Pour l'ensemble des raisons citées plus haut Amnesty International France considère que du fait de l'imprécision de la proposition de la loi et de l'absence de dispositions spécifiques sur des éléments essentiels de la surveillance internationale, la proposition de loi est en violation des principes constitutionnels de clarté et de prévisibilité de la loi, ainsi que des obligations internationales de la France en matière de droits humains.

2.2 LES FINALITES AUTORISANT LE RECOURS A DES MESURES DE SURVEILLANCE « INTERNATIONALE » CONSTITUENT UNE ATTEINTE DISPROPORTIONNEE AU DROIT A LA VIE PRIVEE

Dans la proposition de loi, l'autorisation « *aux seules fins de la défense et de la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3* » vise en réalité l'ensemble des sept finalités que la loi sur le renseignement du 26 juillet 2015 a introduites dans le Code de la Sécurité intérieure (livre VIII intitulé « Du renseignement »), à savoir :

- L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ;
- Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ;
- Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ;
- La prévention du terrorisme ;
- La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous, des violences collectives de nature
- à porter gravement atteinte à la paix publique ;
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;
- La prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes les finalités prévues à l'article 811-3 du Code de la sécurité intérieure (CSI) à condition que la « *décision de recourir aux techniques de renseignement et les techniques choisies (soient) proportionnées à la finalité poursuivie et aux motifs invoqués; qu'il en résulte que les atteintes au droit au respect de la vie privée doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi; que la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et le Conseil d'État sont chargés de s'assurer du respect de cette exigence de proportionnalité* » (cons.11).

Pour Amnesty International France, les finalités retenues à l'article 811-3 du CSI sont manifestement trop larges. La compilation des bonnes pratiques des Nations Unies pour le contrôle des services de renseignement rappelle que le mandat des services de renseignement « *est strictement limité à la protection d'intérêts légitimes de sécurité nationale indiqués dans des lois ou des mesures relatives à la sécurité nationale, qui sont accessibles au public (...) Si le terrorisme fait partie de ces menaces, il est également défini en termes restrictifs et précis.* »¹⁷. Or les finalités ne sont pas plus définies dans ce texte qu'elles ne l'étaient dans la loi sur le renseignement.

- **Amnesty International France considère que les finalités autorisant le recours aux mesures de surveillance des communications internationales sont excessivement vagues laissant ainsi une marge d'appréciation aux services de renseignement contraire au principe de légalité et de prévisibilité de la loi et constituent une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée.**

2.3 LE RECOURS A LA SURVEILLANCE DE MASSE EST GENERALISE

Le texte prévoit explicitement l'exploitation de données « non individualisées » des données de connexion interceptées par « traitements automatisés », ainsi que l'exploitation des données de connexions ou du contenu des communications émises ou reçues à partir de « zones géographiques, [...] organisations, ou [...] personnes ou groupes de personnes » objets de la surveillance. Le cœur de la proposition de loi relative à la surveillance des communications électroniques internationales vise donc l'exploitation « non individualisée » ou de masse des flux transfrontaliers. .

Alors que la loi sur le renseignement de juillet 2015 avait limité l'usage des « boîtes noires » à la seule prévention du terrorisme, la présente proposition de loi autorise la surveillance de masse pour l'ensemble des 7 finalités prévues par la loi sur le renseignement à l'article 811.3 du CSI.

La proposition de loi, si elle était adoptée en l'état, permettrait ainsi aux services de renseignement d'intercepter en masse et de façon individualisée les communications internationales, y compris celles partant, arrivant ou transitant par le territoire français.

- **Amnesty International rappelle que la surveillance ne peut se justifier que si elle est ciblée, et strictement nécessaire et proportionnelle à la poursuite d'un objectif légitime et non discriminatoire. La surveillance de masse systématique ne saurait jamais être considérée comme proportionnelle aux droits au respect de la vie privée et à la liberté d'expression**

2.4 S'AGISSANT DE LA SURVEILLANCE INTERNATIONALE, AUCUN CONTROLE A PRIORI DE LA CNCTR N'EST PREVU

Toute mesure de surveillance doit être autorisée en amont par une instance judiciaire indépendante et non être abandonnée au pouvoir exécutif sans contrôle effectif. Alors qu'aucun contrôle judiciaire a priori n'est prévu par la loi sur le renseignement, cette proposition de loi affaiblit encore davantage le régime de contrôle initial des autorisations.

Dans le présent texte, le régime d'autorisation de la surveillance des communications transfrontalières sera fait sous la seule autorité du Premier ministre. La commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ne sera informée des mesures de surveillance qu'a posteriori, et ne pourra ainsi donner aucun avis préalable. Son seul pouvoir sera d'adresser éventuellement des recommandations au Premier ministre, puis de saisir le Conseil d'État si ses recommandations ne sont pas suivies (alinéa 24).

Outre l'absence d'avis préalable de la CNCTR, son contrôle a posteriori est également privé d'effectivité, en juillet 2015 le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies rappelait à la France de « *veiller également à garantir l'efficacité et l'indépendance du système de contrôle des activités de surveillance, notamment en prévoyant que le pouvoir judiciaire participe à l'autorisation et au contrôle des mesures de surveillance* »¹⁸.

Les mécanismes de recours pour une personne qui s'estimerait victime de surveillance abusive seront de même quasi-inexistants puisque celui-ci ne pourra s'adresser qu'à la seule CNCTR, qui « notifie à l'auteur de la réclamation qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires, sans confirmer ni infirmer la mise en œuvre de mesures de surveillance »¹⁹. Ainsi, même dans le cas où la CNCTR juge une mesure de surveillance comme ayant été illégale, elle ne peut en informer le requérant. Par ailleurs, la proposition de loi ne semble permettre à la CNCTR de ne vérifier la légalité de la mesure de surveillance qu'au seul regard de la disposition prévue dans la proposition de loi et des textes et décisions en découlant, et non, par exemple, des protections constitutionnelles et conventionnelles garanties au requérant. Son pouvoir de cognition est ainsi sévèrement restreint.

Enfin, si le Conseil d'Etat devait finalement être saisi, il est à craindre que les informations sur les mesures de surveillance en œuvre, les motifs, la durée etc. soient inaccessibles au plaignant, car couvertes par le secret défense.

- **Amnesty International France recommande que la proposition de loi soit amendée afin de prévoir un régime d'autorisation et de recours conforme aux obligations internationale de la France en matière de droits humains**

2.5 VIOLATION DU PRINCIPE D'EGALITE

La proposition de loi est présentée comme un texte visant les communications électroniques internationales. En réalité, la proposition de loi affectera non seulement les communications purement internationales, mais également les communications mixtes (entre identifiants rattachables au territoire français et identifiants non rattachables) et les communications entre identifiants rattachables au territoire français.

Pour les personnes utilisant des numéros d'abonnement ou des identifiants techniques rattachables au territoire français, le texte introduit un traitement dérogeant au régime prévu par la proposition de loi en ce qui a trait à la surveillance individualisée des « communications »/ « correspondance » (l'interception et l'exploitation, même individualisées, des « données de connexion », même rattachables au territoire français, semble toutefois échapper à ce régime dérogatoire, voir chiffres I et VI de la proposition de loi), sauf si :

- La personne communiquant depuis l'étranger faisait déjà l'objet d'une interception de sécurité autorisée dans le cadre des interceptions administratives prévues par la loi sur le renseignement ou
- La personne est « identifiée comme présentant une menace au regard des intérêts » prévus par la loi sur le renseignement (dont la liste est longue et vague). Cette deuxième exception ne précise nullement quand et par qui une telle identification est effectuée.

Dans ces cas et ce bien qu'il s'agisse de numéros ou d'identifiants rattachables au territoire français, ce n'est pas le régime de la surveillance prévue par la loi sur le renseignement qui s'appliquerait, mais celui, encore moins protecteur des droits fondamentaux, de la présente proposition de loi.

Par ailleurs, le texte reste silencieux sur les autorités chargées de qualifier qui des personnes disposant d'un identifiant rattachable au territoire français peuvent être identifiées comme constituant une « menace » au regard des finalités de l'article 811-3 justifiant l'application du régime prévu par la proposition de loi, sur les critères permettant de qualifier une telle menace et sur les mécanismes de recours pour contester cette qualification.

- **Amnesty International France considère que la proposition de loi introduit une rupture d'égalité entre les personnes affectées par les mesures de surveillance allant à l'encontre du principe de non-discrimination prévus notamment par les obligations internationales de la France en matière de droits humains.**

2.6 OBLIGATIONS EXTRA TERRITORIALES DE LA FRANCE QUELLE QUE SOIT LA LOCALISATION GEOGRAPHIQUE DE LA PERSONNE CONCERNEE

Dans ses Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France publié le 17 août 2015, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies demande à la France de *"prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que ses activités de surveillance, à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire, sont conformes aux obligations découlant du Pacte, notamment de l'article 17"*²⁰.

Par ailleurs, dans le contexte de la surveillance des communications d'un individu, la protection du droit au respect de la vie privée ou à la liberté d'expression d'un individu renvoie à l'exercice d'un pouvoir sur ou d'un contrôle effectif de ses communications. Qu'un tel pouvoir ou contrôle effectif soit exercé à l'étranger (par exemple, lorsqu'une communication est interceptée, analysée ou stockée à l'étranger), ou qu'il soit exercé sur le territoire national (par exemple, lorsqu'une communication est interceptée au moment de son passage sur le territoire national, ou qu'elle y est analysée ou stockée), et ce quel que soit le lieu où se trouve le ou les individus concernés, l'État doit respecter ses obligations en matière de droit à la vie privée et de liberté d'expression.

Comme mentionné précédemment, la proposition de loi ne contient pas de précisions suffisantes sur les modalités relatives à la surveillance des communications « émises ou reçues » depuis l'étranger et ne précise par exemple pas où la surveillance de ces communications pourra s'opérer.

- **Amnesty International France considère que les programmes et mesures de surveillance des communications mises en place dans la présente proposition de loi portent atteinte aux droits au respect de la vie privée et à la liberté d'expression, indépendamment du lieu de la surveillance ou de l'endroit où se trouve(nt) le ou les individu(s) concerné(s).**

La surveillance des communications par un État doit être considérée comme l'exercice d'un contrôle de cet État sur les individus en question

Selon l'article 811-2 du Code de la sécurité intérieure créé par la Loi sur le renseignement²¹ les services spécialisés de renseignement sont « désignés par décret en Conseil d'État. Ils ont pour missions, en France et à l'étranger, 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. (...) Ils agissent dans le respect de la loi, sous l'autorité du Gouvernement et conformément aux orientations déterminées par le Conseil national du renseignement ».

- **Amnesty International France considère que le contrôle effectif sur les communications d'un individu permet à l'État d'interférer et potentiellement porter atteinte à son droit à la vie privée et à la liberté d'expression. Dès lors que le droit interne français permet aux services de renseignement d'intercepter et/ou d'exploiter les communications d'individus à travers le monde, une telle activité doit être considérée comme se situant nécessairement sous l'autorité de l'État.**

Lorsque la France exerce ce contrôle sur des communications, même à l'étranger, elle a l'obligation de respecter ses obligations en matière de droit à la vie privée et de liberté d'expression²².

NOTES

1 - Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n° 3042), après engagement de la procédure accélérée, relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, par Mme Patricia ADAM, www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3066.asp

2 - Le Conseil Constitutionnel a été saisi par le Président de la République ainsi que de nombreux parlementaires.

Amnesty International avait alors déposé des observations mettant en avant plusieurs motifs d'inconstitutionnalité de la Loi relative au renseignement. Pour Amnesty, la proposition de loi déléguait « au pouvoir réglementaire des pans entiers du droit qui relèvent pourtant de la compétence exclusive du législateur puisqu'il s'agit d'un domaine lié à l'exercice de libertés fondamentales. En effet, les mesures de surveillance des communications prévues dans la loi déferée peuvent porter atteinte aux droits au respect de la vie privée et à la liberté d'expression, indépendamment du lieu de la surveillance ou de l'endroit où se trouve(nt) le ou les individu(s) concerné(s) ». Voir www.amnesty.fr/sites/default/files/observations_cc_-_9_juillet_2015.pdf

3 www.amnesty.fr/sites/default/files/observations_cc_-_9_juillet_2015.pdf

4 - www.defense.gouv.fr/dgse/tout-le-site/qui-sommes-nous

5 - Audition devant la commission de la Défense le 24 mars 2015, Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n° 3042), après engagement de la procédure accélérée, relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, par Mme Patricia ADAM, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3066.asp>

6 - www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-09-02/l-agenda-parlementaire

7 - CNCDH, Avis sur le projet de loi relatif au renseignement dans sa version enregistrée le 1er avril 2015 à la Présidence de l'Assemblée nationale, 16 avril 2015 -in paragraphe 1 ; voir aussi CNCDH15 avril2010, Avis sur l'élaboration des lois

8 - Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n° 3042), après engagement de la procédure accélérée, relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, par Mme Patricia ADAM, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3066.asp>

9 - L'article 40 de la Constitution 1958 dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Ainsi, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité [...] des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt » et « avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion » (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009).

10 - Communiqué de presse « Surveillance internationale des communications : Gérard Larcher demande l'avis du Conseil d'État », <http://www.senat.fr/presse/cp20150922.html>

11 - <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20150625.OBS1569/exclusif-comment-la-france-ecoute-aussi-le-monde.html>

12 - La France est l'un des rares pays à avoir refusé de collaborer avec la commission d'enquête du Parlement européen consacrée aux révélations d'Edward Snowden.

13 - Article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et article 7 de la charte européenne des droits fondamentaux

14 - Rapport sur l'existence éventuelle d'un réseau d'interception des communications, nommé « Echelon », Rapport fait au nom de la commission chargée du suivi du comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité (Sénat) et de la commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire du comité permanent de contrôle des services de police (Chambre) par Mme LIZIN et M. VAN PARYS (Ch), Sénat et la Chambre des Représentants de Belgique, 2002, <http://echelononline.free.fr/documents/2-754-1.htm>

http://www.lexpress.fr/actualite/politique/espionnage-la-france-aussi-ecoute-les-communications-internationales_1695117.html

15 - www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/cc2015713dc_obscompl.pdf

16 - Voir sur ce point, « 10 Human Rights Organisations v United Kingdom: Additional submissions on the facts and complaints », Index: IOR 60/1415/2015, disponible sur www.amnesty.org/en/documents/ior60/1415/2015/en/

17 - Compilation de bonnes pratiques pour le contrôle des services de renseignement, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, (A/HRC/14/46). Voir aussi dans le même sens les déclarations, le 23 mars 2015, du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qui s'est déclaré « très préoccupé par les propositions actuellement débattues dans plusieurs pays européens visant à renforcer les pouvoirs des services de sécurité en matière de surveillance des individus sans contrôle judiciaire préalable. Si elles sont adaptées par le législateur, ces propositions risquent d'avoir des effets liberticides et de créer un climat social néfaste, dans lequel tous les individus sont considérés comme des suspects potentiels (...) Je les exhorte à la plus grande prudence lors de la préparation et de l'adoption de nouvelles mesures anti-terroristes. Je les invite à s'assurer, en particulier, que ces mesures soient soumises à un contrôle démocratique efficace et que les personnes visées puissent disposer d'un recours pour les contester ».

18 CNCDH, Avis sur le projet de loi relatif au renseignement, <http://www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-sur-le-projet-de-loi-relatif-au-renseignement>

19 Article 1, VII alinéa 4 du projet de texte

20 - CCPR/C/FRA/CO/5, paragraphe 12. (tout État partie doit respecter et garantir « à quiconque se trouve sous son pouvoir ou son contrôle effectif les droits reconnus dans le Pacte même s'il ne se trouve pas sur son territoire. Cela s'étend aux individus relevant de sa « compétence ». Dans le même sens voir Comité des droits de l'Homme, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique des États-Unis d'Amérique, 17 avril 2014, CCPR/C/USA/CO/4, paragraphe 22, a) (« L'État partie devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que ses activités de surveillance, à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire, soient conformes aux obligations découlant du Pacte, notamment de l'article 17 »)

21 - Loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 - art. 2

22 - Dans son rapport sur le « droit à la vie privée à l'ère du numérique », le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme rappelle ainsi que « le Comité des droits de l'homme s'est appuyé sur le principe, énoncé même dans sa jurisprudence la plus ancienne, qu'un État ne peut pas se soustraire à ses obligations internationales en matière de droits de l'homme en prenant en dehors de son territoire des mesures qui lui seraient interdites « chez lui » (Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, , annexe XIX, par. 12.2 et 12.3, et annexe XX, par. 10.3).. Dans l'affaire Issa et autres c. Turquie du 16 novembre 2004 la CEDH se fonde également sur la jurisprudence du Comité des droits de l'homme et de celle de la Commission interaméricaine des droits de l'homme a rappelé que la notion de « juridiction » au sens de la Convention ne se limite pas au territoire national des États contractants. Ainsi, ces derniers peuvent exercer leur souveraineté par le biais d'actes commis hors de leur territoire ou produisant des effets dans celui-ci. En pareil cas, leur responsabilité est engagée du fait que l'article 1 de la Convention ne peut être interprété comme permettant à un État contractant de perpétrer sur le territoire d'un autre État des violations de la Convention qu'il ne pourrait commettre sur son propre territoire (voir CEDH, affaire Issa et autres c. Turquie, arrêt du 16 novembre 2004, par. 71). Voir également CEDH, 1er juillet 2008, Liberty et autres c. Royaume-Uni, n° 58243/00; et CEDH, 29 juin 2006, Weber et Saravia c. Allemagne, 29 juin 2006, n° 54934/00 (la Cour est disposée à admettre la requête de deux citoyens uruguayens contre les pratiques des services allemands, mais la rejette sur d'autres fondements ; voir §72

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies affirme également que les obligations des États en vertu du Pacte international sur les droits civils et politiques s'appliquent à leurs activités de surveillance à l'extérieur de leur propre territoire (Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31 [80], La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, doc. Nations Unies CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, par. 10). Des observations similaires ont été faites par le Comité au Royaume Uni (juillet 2015) et aux États Unis (2014)

Cette note de position a été rédigée par Amnesty International France.

Amnesty International est un mouvement regroupant plus de 7 millions de sympathisants, membres et militants, qui se mobilisent dans plus de 150 pays et territoires pour mettre un terme aux violations graves des droits humains.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

www.amnesty.fr

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



www.amnesty.org