



La Cour déclare irrecevables les requêtes de journalistes et avocats concernant la conformité à la Convention de la législation française relative au renseignement

Dans sa décision rendue dans l'affaire [Association confraternelle de la Presse Judiciaire et autres c. France](#) (n° 49526/15 et 13 autres requêtes), la Cour européenne des droits de l'homme déclare, à l'unanimité, les requêtes n°s 1 à 12 et, à la majorité, les requêtes n°s 13 et 14 irrecevables.

Les requérants allèguent que la législation française relative aux techniques de recueil de renseignement porterait atteinte au droit au respect de la vie privée, au droit à la liberté d'expression ainsi qu'aux droits à un recours effectif et à un procès équitable.

La Cour considère que les requérants disposaient, au moment de l'introduction de leurs requêtes, d'un recours effectif devant le Conseil d'État ouvert sur le fondement de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) qu'il leur appartenait d'épuiser en présentant les griefs tirés de la Convention qu'ils invoquent devant la Cour. Elle estime par ailleurs que les requérants n'ont pas établi, en l'espèce, l'existence de circonstances particulières les dispensant d'exercer ce recours.

Cette décision est définitive.

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

Principaux faits

Les requérants n°s 1 à 8 sont des personnes physiques exerçant la profession de journaliste (n°s 49615/15, 49616/15, 49617/15, 49618/15, 49619/15, 49620/15 et 49621/15) et une personne morale chargée de la défense des intérêts de cette profession (n° 49526/15).

Les requérants n°s 9 à 12 sont des personnes physiques exerçant la profession d'avocat et occupant respectivement, à la date d'introduction des requêtes, les fonctions de bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris et de président du Conseil national des barreaux (n°s 55061/15 et 59602/15), ainsi que des personnes morales chargées de la défense des intérêts de cette profession (n°s 55058/15 et 59621/15).

Les requérants n°s 1 à 12 allèguent que le cadre juridique français relatif aux techniques de recueil de renseignement mises en œuvre sur le territoire national n'est pas conforme aux articles 8, 10 et 13 de la Convention. Ils n'ont pas saisi la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ou le Conseil d'État afin de vérifier si une technique de recueil de renseignement a été irrégulièrement mise en œuvre à leur égard.

Les requérants n°s 13 et 14 (n°s 30635/17 et 30636/17) travaillent comme journalistes, notamment pour le journal Le Monde. Ils ont publié des articles et ouvrages consacrés aux activités des services de renseignement et à la lutte contre le terrorisme.

Le 10 novembre 2015, ils saisirent la CNCTR d'une réclamation sur le fondement de l'article L. 833-4 du code de la sécurité intérieure (CSI) afin de lui demander de « vérifier si une ou des techniques de renseignement [étaient] ou [avaient] été irrégulièrement mises en œuvre à [leur] égard ». Le 9 février 2016, la CNCTR leur adressa un courrier indiquant qu'elle « a[vait] effectué les vérifications nécessaires, en application de l'article L. 833-4 du CSI, et s'[était] assurée qu'aucune illégalité n'avait été commise ». Le 30 mars 2016, les requérants saisirent le Conseil d'État sur le fondement de

l'article L. 841-1 du CSI en demandant, sans invoquer la Convention, de « vérifier si des techniques de renseignement [avaient] été mises en œuvre pour surveiller [leurs] communications téléphoniques et, le cas échéant, de constater qu'elles l'[avaient] été illégalement ». Les requérants, le Premier ministre et la CNCTR furent convoqués à une séance à huis clos devant la formation de jugement du Conseil d'État spécialisée dans le contrôle des techniques de renseignement (la formation spécialisée du Conseil d'Etat). Le 19 octobre 2016, le Conseil d'État rendit deux décisions concluant que la vérification sollicitée par chaque requérant avait été effectuée et n'appelait aucune mesure de sa part.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme les 3 octobre 2015, 29 octobre 2015, 27 novembre 2015 et 19 avril 2017.

La Ligue des droits de l'Homme (LDH), la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH), *Privacy International*, le Syndicat national des journalistes, le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), et le Conseil des barreaux européens, sont intervenus par observations sur autorisation du président de la chambre en vertu de l'article 36 § 2 de la Convention et de l'article 44 § 3 du règlement de la Cour.

Invoquant les articles 8 (droit au respect de la vie privée) et 10 (liberté d'expression) de la Convention, les requérants n^{os} 1 à 8 et n^{os} 13 et 14, qui exercent la profession de journaliste ou défendent les intérêts de cette dernière, soutiennent que la législation française relative aux techniques de recueil de renseignement porte atteinte au droit à la protection des sources journalistiques et au droit au respect de la vie privée.

Invoquant l'article 8 de la Convention, les requérants n^{os} 9 à 12, qui exercent la profession d'avocat ou défendent les intérêts de cette dernière, soutiennent que la législation française relative aux techniques de recueil de renseignement porte atteinte à la confidentialité des échanges entre les avocats et leurs clients garantie par le droit au respect de la vie privée.

Sur le fondement de l'article 13 (droit à un recours effectif), combiné avec les articles 8 et/ou 10, l'ensemble des requérants soutient que les recours devant la CNCTR, sur le fondement de l'article L. 833-4 du CSI, et devant le Conseil d'État, sur le fondement de l'article L. 841-1 du CSI, méconnaissent les exigences d'accessibilité, de célérité et d'effectivité.

Enfin, sous l'angle de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable), les requérants n^{os} 13 et 14 font valoir que les restrictions apportées aux principes de l'égalité des armes et du contradictoire devant la formation spécialisée du Conseil d'État ont affecté l'effectivité même du recours prévu par l'article L. 841-1 du CSI.

Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge opportun de les examiner ensemble dans une décision unique.

La décision a été rendue par une chambre de sept juges, composée de :

María Elósegui (Espagne), *présidente*,
Lado Chanturia (Géorgie),
Armen Harutyunyan (Arménie),
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),
Kateřina Šimáčková (République tchèque),
Stéphane Pisani (Luxembourg),
Catherine Brouard-Gallet (France), *juge ad hoc*,

ainsi que de Victor Soloveytschik, *greffier de section*.

Décision de la Cour

La Cour relève que les requérants n^{os} 1 à 12 n'ont engagé aucun recours interne prévu par les dispositions de la loi du 24 juillet 2015 pour vérifier qu'aucune technique de recueil de renseignement n'est ou n'a été irrégulièrement mise en œuvre à leur égard. Les requérants n^{os} 13 et 14 qui ont pour leur part exercé ces recours n'ont pas invoqué dans leurs conclusions devant le Conseil d'État, formellement ou en substance, de moyen tiré de la Convention.

En matière de surveillance secrète, la Cour exige que toute personne qui soupçonne que ses communications ont été interceptées par les services de renseignement dispose d'un recours effectif permettant de contester la légalité de l'interception soupçonnée ou la conformité à la Convention du régime d'interception.

Elle rappelle qu'en France que toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard a la possibilité de présenter une réclamation auprès de la CNCTR en vertu de l'article L. 833-4 du CSI, puis, le cas échéant, de former un recours juridictionnel devant le Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 841-1 du CSI.

Elle relève que la CNCTR et le Conseil d'État sont compétents pour contrôler la légalité d'une mesure de surveillance et s'assurer que sa mise en œuvre se fait dans le respect du cadre juridique relatif aux mesures de surveillance, tel qu'il est fixé par l'article L. 801-1 du CSI, et en particulier de la nécessaire proportionnalité entre la mesure prise et le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 8 de la Convention.

En ce qui concerne la réclamation devant la CNCTR, la Cour constate, en premier lieu, que cette dernière est composée de deux députés et deux sénateurs, de deux membres du Conseil d'État, de deux magistrats de la Cour de cassation et d'une personnalité qualifiée pour sa connaissance en matière de communications électroniques. Elle considère que la CNCTR revêt dès lors les caractéristiques d'un organe indépendant de l'exécutif.

En deuxième lieu, la Cour accorde une importance particulière au fait que les membres de la CNCTR sont habilités au secret de la défense nationale et qu'ils disposent d'un accès permanent, complet et direct aux renseignements collectés ainsi qu'aux dispositifs de traçabilité et peuvent solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

En troisième lieu, elle constate qu'en cas de constat d'irrégularité, la CNCTR ne peut pas directement ordonner l'interruption d'une mesure de surveillance et la destruction des éléments collectés mais peut seulement adresser une recommandation en ce sens au Premier ministre, au ministre responsable de son exécution ou au service concerné. Cela étant, elle relève que le président de la CNCTR ou au moins trois de ses membres peuvent saisir le Conseil d'État d'un recours contentieux sur le fondement de l'article L. 841-1 du CSI s'ils estiment que l'administration a réservé une suite insuffisante à une recommandation.

Enfin, la Cour relève que la saisine de la CNCTR est un préalable à tout recours devant le Conseil d'État, lequel est le deuxième pilier du dispositif de contrôle prévu par la loi du 24 juillet 2015.

En ce qui concerne le recours devant le Conseil d'Etat, la Cour relève que les requêtes formées dans le cadre de l'article L. 841-1 du CSI sont examinées par une formation spécialisée du Conseil d'Etat. Elle constate que la procédure suivie devant cette formation est dérogatoire au droit commun en ce qu'elle aménage le principe du contradictoire de manière à concilier les exigences du procès équitable et la préservation du secret de la défense nationale.

Pour autant et en premier lieu, la Cour estime que les modalités d'examen des requêtes par la formation spécialisée permettent au Conseil d'Etat de statuer en toute connaissance de cause, au vu de l'ensemble des faits de l'espèce et sans être limité à l'examen des moyens invoqués par le demandeur, et considère qu'elles constituent des garanties compensatoires essentielles face aux restrictions apportées aux principes du contradictoire et de l'égalité des armes, inhérentes à un système de surveillance secrète.

En deuxième lieu, en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil d'Etat en cas de constat d'irrégularité, la Cour relève qu'il peut annuler l'autorisation de mise en œuvre de la technique de renseignement concernée et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés. Il peut en outre condamner l'Etat à indemniser le préjudice subi s'il est saisi de conclusions en ce sens et, si l'illégalité constatée est susceptible de constituer une infraction, il doit en aviser le procureur de la République.

En troisième lieu, s'agissant des décisions rendues par la formation spécialisée, la Cour constate qu'elles sont publiques mais ne peuvent en aucun cas révéler des éléments couverts par le secret de la défense nationale. Elle considère toutefois que la Convention ne peut s'interpréter comme exigeant un recours qui dévoilerait aux plaignants la mise en œuvre d'une opération d'interception et admet qu'un Etat contractant mette en œuvre une politique de « non-confirmation et de non-dénégation ».

En quatrième lieu, la Cour relève que le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions internes fixant les règles procédurales dérogatoires au principe du contradictoire devant la formation spécialisée du Conseil au motif qu'elles opèrent « une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable et, d'autre part, le secret de la défense nationale ».

Au vu de ces considérations, la Cour considère que le recours prévu par l'article L. 841-1 du CSI, précédé de celui porté devant la CNTCR, revêt dans son principe un caractère effectif.

S'agissant de l'argument des requérants selon lequel la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 2015 les dispensait de présenter leurs griefs tirés de la Convention devant le Conseil d'Etat, la Cour rappelle avoir maintes fois souligné que le contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel et le contrôle de conventionalité effectué par le juge ordinaire sont distincts. Par ailleurs, s'agissant de l'affirmation des requérants selon laquelle la jurisprudence de la formation spécialisée confirme que la présentation de moyens tirés de la Convention était vouée à l'échec, la Cour souligne qu'aux dates d'introduction des requêtes n^{os} 1 à 12, le Conseil d'Etat n'avait pas encore rendu de décision en la matière. Elle considère donc que les requérants ne pouvaient se prévaloir de l'existence d'une jurisprudence établie défavorable et qu'il leur appartenait, s'ils avaient des doutes sur la possibilité qu'en tant que journaliste ou avocat ils puissent faire l'objet d'une technique de renseignement, de les dissiper en exerçant le recours invoqué par le Gouvernement.

La Cour rappelle que le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'une voie de recours donnée, qui n'est pas de toute évidence vouée à l'échec, ne constitue pas une raison valable pour ne pas exercer cette voie de recours. Au contraire, compte tenu du caractère nouveau et spécial du recours prévu par l'article L. 841-1 du CSI, en saisissant la formation spécialisée, les requérants auraient permis au Conseil d'Etat de développer sa jurisprudence relative à la mise en œuvre des techniques de renseignement. Elle note d'ailleurs que les décisions rendues par le Conseil d'Etat postérieurement aux présentes requêtes, notamment celles mentionnées par le

Gouvernement, montrent que la formation spécialisée a précisé son interprétation du droit interne et de la compatibilité de celui-ci ou de son application avec les dispositions de la Convention et permis aux intéressés d'obtenir une décision motivée sur leurs griefs tirés de cette dernière. En particulier, elle note que le Conseil d'Etat s'est prononcé sur les conditions de mise en œuvre des techniques de renseignement à l'égard des avocats.

La Cour considère que les requérants disposaient, au moment de l'introduction de leurs requêtes, d'un recours effectif devant le Conseil d'Etat ouvert sur le fondement de l'article L. 841-1 du CSI qu'il leur appartenait d'épuiser en présentant les griefs tirés de la Convention qu'ils invoquent devant la Cour. Elle estime par ailleurs que les requérants n'ont pas établi, en l'espèce, l'existence de circonstances particulières les dispensant d'exercer ce recours.

Les griefs tirés des articles 8 et 10 de la Convention doivent être déclarés irrecevables pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention, et les griefs tirés des articles 6 et 13 de la Convention doivent être déclarés irrecevables pour défaut manifeste de fondement, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

La décision n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur X (Twitter) [@ECHR CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.