



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## CINQUIÈME SECTION

### DÉCISION

Requête n° 49526/15  
ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE  
contre la France  
et 13 autres requêtes  
(voir liste en annexe)

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 10 décembre 2024 en une chambre composée de :

María Elósegui, *présidente*,

Lado Chanturia,

Armen Harutyunyan,

Stéphanie Mourou-Vikström,

Kateřina Šimáčková,

Stéphane Pisani, *juges*,

Catherine Brouard-Gallet, *juge ad hoc*,

et de Victor Soloveytschik, *greffier de section*,

Vu les requêtes susmentionnées introduites aux dates indiquées dans le tableau joint en annexe,

Vu la décision de porter les requêtes à la connaissance du gouvernement français (le Gouvernement),

Vu les observations des parties,

Vu les observations de la Ligue des droits de l'Homme (LDH) et de la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH), de Privacy International, du Syndicat national des journalistes, du Défenseur des droits, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), et du Conseil des barreaux européens, lesquels sont intervenus 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,

Vu le déport de Mattias Guyomar, juge élu au titre de la France (article 28 du règlement) et la décision de désigner

Catherine Brouard-Gallet pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (article 26 § 4 de la Convention et article 29 du règlement),

Après en avoir délibéré, les 2 juillet et 10 décembre 2024, rend la décision suivante :

## EN FAIT

1. La liste des parties requérantes figure en annexe. Elles sont représentées par M<sup>e</sup> P. Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

2. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M. F. Alabrune, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

### I. LES REQUÉRANTS N<sup>OS</sup> 1 À 12

3. Les requérants n<sup>os</sup> 1 à 8 sont des personnes physiques exerçant la profession de journaliste (requêtes n<sup>os</sup> 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 (requête n<sup>o</sup> 49526/15).

4. Les requérants n<sup>os</sup> 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 (requêtes n<sup>os</sup> 55061/15 et 59602/15), ainsi que des personnes morales chargées de la défense des intérêts de cette profession (requêtes n<sup>os</sup> 55058/15 et 59621/15).

5. Les requérants 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 (articles L. 833-4 et L. 841-1 du code de la sécurité intérieure, CSI, paragraphes 37 et 41 ci-dessous).

### II. LES REQUÉRANTS N<sup>OS</sup> 13 ET 14

6. Les requérants n<sup>os</sup> 13 et 14 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.

7. Le 10 novembre 2015, les requérants saisirent la CNCTR d'une réclamation sur le fondement de l'article L. 833-4 du CSI (paragraphe 37 ci-dessous) afin de lui demander de « vérifier si une ou des techniques de renseignement [étaient] ou [avaient] été irrégulièrement mises en œuvre à [leur] égard ».

8. Le 23 novembre 2015, la CNCTR sollicita leurs numéros de téléphone et les pièces justificatives de leurs abonnements téléphoniques.

9. Le 23 décembre 2015, les requérants lui adressèrent les informations requises et lui demandèrent en outre de « solliciter les organismes compétents afin de savoir si des interceptions [avaient] pu être réalisées sur ces mêmes

lignes téléphoniques par des services de renseignement étrangers à la demande des autorités françaises ».

10. Le 9 février 2016, la CNCTR adressa un courrier aux requérants indiquant qu'elle « a[va]it 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 ». Elle précisa par ailleurs qu'elle n'avait pas compétence pour contrôler la mise en œuvre de techniques de renseignement par des services étrangers.

11. Le 30 mars 2016, justifiant de leur saisine préalable de la CNCTR, les requérants saisirent Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 841-1 du CSI (paragraphe 41 ci-dessous). Ils lui demandèrent, 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 ».

12. 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 (paragraphe 43 ci-dessous). Les parties eurent la possibilité de prendre la parole puis furent invitées à sortir de la salle d'audience avant que la rapporteure publique ne prononce ses conclusions.

13. Le 19 octobre 2016, le Conseil d'État, statuant en premier et dernier ressort en vertu de l'article L. 311-4-1 du code de justice administrative (CJA, paragraphe 42 ci-dessous), rendit deux décisions ainsi motivées :

« (...) 5. Il appartient à la formation spécialisée, créée par l'article L. 773-2 du code de justice administrative, saisie de conclusions tendant à ce qu'elle s'assure qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à l'égard du requérant, de vérifier, au vu des éléments qui lui ont été communiqués hors la procédure contradictoire, si le requérant fait ou non l'objet d'une telle technique. Lorsqu'il apparaît soit qu'aucune technique de renseignement n'est mise en œuvre à l'égard du requérant, soit que cette mise en œuvre n'est entachée d'aucune illégalité, la formation de jugement informe le requérant de l'accomplissement de ces vérifications, sans indiquer si une technique de recueil de renseignement a été mise en œuvre à son égard. Dans le cas où une technique de renseignement est ou a été mise en œuvre dans des conditions entachées d'illégalité, elle en informe le requérant, sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale. Elle peut, par ailleurs, annuler l'autorisation et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés.

6. La formation spécialisée a examiné, selon les modalités décrites au point précédent, les éléments fournis par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui a précisé l'ensemble des vérifications auxquelles elle avait procédé, et par le Premier ministre. À l'issue de l'examen, il y a lieu de répondre à [chaque requérant] que la vérification qu'il a sollicitée a été effectuée et n'appelle aucune mesure de la part du Conseil d'État. »

## LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

### I. GENÈSE DU CADRE JURIDIQUE INTERNE

14. À la suite d'une réflexion ouverte par l'Assemblée nationale en 2013, faisant apparaître des carences et des insuffisances dans l'encadrement juridique des activités de renseignement, le Gouvernement déposa le 19 mars 2015 à l'Assemblée nationale un projet de loi relative au renseignement.

15. Le 23 juin 2015, le Sénat approuva le texte définitif du projet de loi, puis le 24 juin 2015, l'Assemblée nationale l'adopta à son tour.

#### **A. La décision du Conseil constitutionnel n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015**

16. Le 25 juin 2015, le projet de loi fut déféré au Conseil constitutionnel par trois recours déposés respectivement par le président de la République, le président du Sénat et un groupe de plus de soixante députés. Il fut invité à se prononcer sur la conformité à la Constitution, et en particulier au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'expression, de plusieurs dispositions du projet de loi.

17. Dans une décision du 23 juillet 2015 (n° 2015-713 DC), le Conseil constitutionnel déclara conformes à la Constitution les dispositions relatives aux finalités permettant la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement (article L. 811-3 du CSI), à la procédure d'autorisation délivrée par le Premier ministre (article L. 821-1 du CSI), à la composition de la CNCTR (article L. 831-1 du CSI), à la mise en œuvre des différentes techniques de recueil de renseignement sur le territoire national (articles L. 851-1, L. 851-2, L. 851-3, L. 851-4, L. 851-5, L. 851-6, L. 852-1, L. 853-1, L. 853-2, L. 853-3 du CSI), à l'interdiction de surveillance des parlementaires, magistrats, avocats et journalistes à raison de l'exercice de leur mandat ou profession (article L. 821-7 du CSI), et au recours juridictionnel devant le Conseil d'État (articles L. 773-2 à L. 773-7 du CJA).

18. S'agissant de l'interdiction de surveillance des parlementaires, magistrats, avocats et journalistes à raison de l'exercice de leur mandat ou profession prévue par l'article L. 821-7 du CSI (paragraphe 34 ci-dessous), le Conseil constitutionnel retint les motifs suivants :

« Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées prévoient un examen systématique par la commission nationale de contrôle des techniques de recueil de renseignement siégeant en formation plénière d'une demande de mise en œuvre d'une technique de renseignement concernant un membre du Parlement, un magistrat, un avocat ou un journaliste ou leurs véhicules, bureaux ou domiciles, laquelle ne peut intervenir à raison de l'exercice du mandat ou de la profession ; que la procédure dérogatoire prévue par l'article L. 821-5 du code de la sécurité intérieure n'est pas applicable ; qu'il incombe à la commission, qui est destinataire de l'ensemble des transcriptions de renseignements collectés dans ce cadre, de veiller, sous le contrôle

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET  
AUTRES REQUÊTES

juridictionnel du Conseil d'État, à la proportionnalité tant des atteintes portées au droit au respect de la vie privée que des atteintes portées aux garanties attachées à l'exercice de ces activités professionnelles ou mandats ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article L. 821-7 ne portent pas une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et au secret des correspondances ».

19. En ce qui concerne les aménagements apportés au principe du contradictoire devant la formation spécialisée du Conseil d'État (paragraphe 47 ci-dessous), le Conseil constitutionnel motiva sa décision dans les termes suivants :

« 85. Considérant que les députés requérants reprochent à l'article L. 773-3 [du CJA] de porter atteinte au droit à un procès équitable dès lors qu'il n'opère pas une juste conciliation entre le respect de la procédure contradictoire et celui du secret de la défense nationale ; que, selon eux, la possibilité accordée au juge de relever d'office tout moyen serait insuffisante pour pallier l'absence de respect de la procédure contradictoire ;

86. Considérant que les dispositions des articles L. 773-3 et L. 773-4 [du CJA] ne trouvent à s'appliquer que lorsqu'est en cause le secret de la défense nationale ; qu'eu égard aux possibilités de saisine du Conseil d'État, à l'information donnée à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement lorsqu'une requête est présentée par une personne, à la possibilité, le cas échéant, donnée à ladite commission de présenter des observations et, enfin, à la possibilité donnée à la formation de jugement de relever d'office tout moyen, le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire et, d'autre part, les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, dont participe le secret de la défense nationale ; (...)

90. Considérant que les députés requérants reprochent à l'article L. 773-6 [du CJA] de porter atteinte au droit à un procès équitable dès lors que la motivation des décisions du Conseil d'État rendues lorsqu'aucune illégalité n'a été commise dans la mise en œuvre de techniques de recueil de renseignement ne permet pas à la personne intéressée de savoir si elle a fait ou non l'objet d'une mesure de surveillance ;

91. Considérant que les dispositions de l'article L. 773-6 [du CJA] ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte au droit au procès équitable ; que le Conseil d'État statue en toute connaissance de cause sur les requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement dont il est saisi sur le fondement de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure, dès lors qu'en vertu de l'article L. 773-2 du code de justice administrative, les membres de la formation de jugement et le rapporteur public sont autorisés à connaître de l'ensemble des pièces, y compris celles relevant du secret de la défense nationale, en possession soit de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement soit des services spécialisés de renseignement ou des autres services administratifs, mentionnés respectivement aux articles L. 811-2 et L. 811-4 du code de la sécurité intérieure ; qu'en vertu de l'article L. 773-3 [du CJA], la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est informée de toute requête présentée sur le fondement de l'article L. 841-1, reçoit communication de l'ensemble des pièces produites par les parties et est invitée à présenter des observations écrites ou orales ; qu'en vertu de l'article L. 773-5 [du CJA], la formation de jugement peut relever d'office tout moyen ; qu'ainsi, en adoptant les articles L. 773-6 et L. 773-7 [du CJA], le législateur a opéré

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET  
AUTRES REQUÊTES

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 ».

20. Le Conseil constitutionnel déclara en revanche contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 821-6 du CSI qui prévoyaient une procédure dite d'« urgence opérationnelle » permettant aux services de renseignement de mettre en œuvre certaines techniques de renseignement sans autorisation préalable du Premier ministre. Le Conseil constitutionnel considéra en effet qu'une telle procédure portait « une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances ». Il déclara également contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 854-1 du CSI relatives aux mesures de surveillance internationale.

**B. La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement**

21. La loi n° 2015-912 relative au renseignement fut promulguée le 24 juillet 2015 et entra en vigueur le 3 octobre 2015. Ses dispositions furent principalement intégrées dans le CSI et le CJA.

22. Elle définit les conditions dans lesquelles les services de renseignement peuvent être autorisés, pour le recueil de renseignements relatifs à des intérêts publics limitativement énumérés, à recourir à des techniques portant sur l'accès administratif aux données de connexion, les interceptions de sécurité, la sonorisation de certains lieux et véhicules, et la captation d'images et de données informatiques. Elle instaure pour l'ensemble de ces techniques un régime d'autorisation préalable du Premier ministre après avis et sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante, la CNCTR, qui peut recevoir des réclamations de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel. Elle fixe les durées de conservation des données collectées. En outre, elle institue un recours juridictionnel devant le Conseil d'État ouvert à la CNCTR ainsi qu'à toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, tout en prévoyant des règles procédurales dérogatoires destinées à préserver le secret de la défense nationale.

**C. L'arrêt du Conseil d'État du 21 avril 2021**

23. Dans une décision du 21 avril 2021 (n° 393099), le Conseil d'État s'est prononcé, à la lumière des précisions apportées par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt *La Quadrature du Net e.a.* du 6 octobre 2020 (C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU:C:2020:791), sur la conformité au droit de l'Union européenne (UE) des dispositions réglementaires françaises relatives à la conservation des données de connexion et à leur exploitation par les services de renseignement.

24. Il a rappelé que l'accès par les services de renseignement à ces données doit être soumis, sauf en cas d'urgence dûment justifiée, à un contrôle préalable par une juridiction ou une autorité administrative indépendante dotée d'un pouvoir contraignant. Il a considéré que les dispositions réglementaires internes ne satisfaisaient pas à ces exigences dès lors que la CNCTR n'émettait qu'un avis simple ou des recommandations non contraignantes et que la saisine du Conseil d'État ne lui était ouverte qu'après que le Premier ministre eut délivré l'autorisation. Il a donc annulé les dispositions réglementaires attaquées et précisé que cette annulation impliquait seulement, dans l'attente de l'intervention des textes nécessaires à la mise en conformité du droit national avec le droit de l'UE, qu'en cas d'avis défavorable de la CNCTR, le Premier ministre ne puisse légalement autoriser la mise en œuvre des techniques de renseignement concernées avant l'intervention de la décision du Conseil d'État.

**D. La loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement**

25. À la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 21 avril 2021 précité, la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a notamment modifié les dispositions du CSI relatives à la procédure d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement pour prévoir que lorsque le Premier ministre délivre une autorisation malgré un avis défavorable de la CNCTR, le président de celle-ci ou, à défaut, un de ses membres magistrat de la Cour de cassation ou membre du Conseil d'État doit immédiatement saisir le Conseil d'État qui statue dans un délai de vingt-quatre heures. Pendant ce délai, la technique de renseignement en cause ne peut pas être mise en œuvre, sauf en cas d'urgence dûment justifiée et si le Premier ministre ordonne l'exécution immédiate de son autorisation. Le caractère d'urgence ne peut toutefois pas être invoqué pour toutes les techniques de renseignement, ni pour toutes les finalités. En outre, il ne peut être invoqué lorsque la technique de renseignement concerne un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste (voir l'article L. 821-7 du CSI, paragraphe 34 ci-dessous).

26. La loi a par ailleurs abrogé l'article L. 821-5 du CSI qui permettait au Premier ministre, en cas d'« urgence absolue », de délivrer une autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement sans avis préalable de la CNCTR.

## II. LE CADRE JURIDIQUE INTERNE APPLICABLE

### A. Les principes généraux

27. L'article L. 801-1 du livre VIII du CSI, consacré au renseignement, est une disposition introductive qui fixe le cadre juridique dans lequel le recours aux techniques de renseignement s'inscrit. Aux termes de cette disposition :

« Le respect de la vie privée, dans toutes ses composantes, notamment le secret des correspondances, la protection des données à caractère personnel et l'inviolabilité du domicile, est garanti par la loi. L'autorité publique ne peut y porter atteinte que dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public prévus par la loi, dans les limites fixées par celle-ci et dans le respect du principe de proportionnalité.

L'autorisation et la mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement mentionnées aux chapitres I<sup>er</sup> à III du titre V du présent livre ne peuvent être décidées que si :

1<sup>o</sup> Elles procèdent d'une autorité ayant légalement compétence pour le faire ;

2<sup>o</sup> Elles résultent d'une procédure conforme au titre II du même livre ;

3<sup>o</sup> Elles respectent les missions confiées aux services mentionnés à l'article L. 811-2 ou aux services désignés par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 811-4 ;

4<sup>o</sup> Elles sont justifiées par les menaces, les risques et les enjeux liés aux intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3 ;

5<sup>o</sup> Les atteintes qu'elles portent au respect de la vie privée sont proportionnées aux motifs invoqués.

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement s'assure, dans les conditions prévues au présent livre, du respect de ces principes. Le Conseil d'État statue sur les recours formés contre les décisions relatives à l'autorisation et à la mise en œuvre de ces techniques et ceux portant sur la conservation des renseignements collectés. »

### B. Les techniques de recueil de renseignement sur le territoire national

28. Le CSI classe en trois catégories les techniques de recueil de renseignement que les services de renseignement peuvent être autorisés à mettre en œuvre dans l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative.

29. La première regroupe les modes d'accès aux données de connexion (également appelées métadonnées), qui exclut l'accès au contenu même des communications. Cette catégorie comprend les accès aux données de connexion en temps différé (article L. 851-1 du CSI) ou en temps réel (article L. 851-2), la mise en œuvre de traitements automatisés, également appelés algorithmes, sur les données de connexion transitant par les réseaux des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs de services en ligne (article L. 851-3), la géolocalisation en temps réel d'équipements terminaux de communication (article L. 851-4), la

géolocalisation en temps réel de personnes, de véhicules ou d'objets par l'usage d'une balise (article L. 851-5) et le recueil de données de connexion par un dispositif technique dit *IMSI catcher* (article L. 851-6).

30. La deuxième catégorie concerne les interceptions du contenu des correspondances, également appelées interceptions de sécurité, que ces correspondances soient acheminées par les réseaux des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs de service en ligne (article L. 852-1), échangées au sein d'un réseau privatif empruntant exclusivement la voie hertzienne (article L. 852-2) ou qu'elles soient émises ou reçues par voie satellitaire (article L. 852-3).

31. Enfin, la troisième catégorie comprend, d'une part, la captation de paroles prononcées à titre privé et la captation d'images dans un lieu privé (article L. 853-1) et, d'autre part, le recueil et la captation de données informatiques (article L. 853-2) grâce à l'installation de dispositifs techniques spécifiques.

### **C. Les finalités pour lesquelles les services de renseignement peuvent recourir aux techniques de recueil de renseignement**

32. L'article L. 811-3 du CSI énumère ainsi les finalités pouvant justifier de recourir aux techniques de recueil de renseignement :

« 1° L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ;

2° 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 ;

3° Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ;

4° La prévention du terrorisme ;

5° La prévention :

a) Des atteintes à la forme républicaine des institutions ;

b) Des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ;

c) Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ;

6° La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;

7° La prévention de la prolifération des armes de destruction massive. »

### **D. La procédure d'autorisation applicable aux techniques de recueil de renseignement**

33. Les articles L. 821-1 à L. 821-4 du CSI détaillent la procédure d'autorisation de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement. Elle doit être autorisée par le Premier ministre, après avis de la CNCTR. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2021 précitée, lorsque

l'autorisation est délivrée après un avis défavorable de la CNCTR, cette dernière saisit le Conseil d'État qui doit statuer dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la saisine. La décision d'autorisation du Premier ministre ne peut être exécutée avant que le Conseil d'État ait statué, sauf en cas d'urgence dûment justifiée et si le Premier ministre a ordonné sa mise en œuvre immédiate.

### **E. Les dispositions particulières concernant les professions protégées et les titulaires de mandats parlementaires**

34. L'article L. 821-7 du CSI interdit qu'un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste soit l'objet d'une demande de mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement à raison de l'exercice de son mandat ou de sa profession. Aux termes de cette disposition :

« Un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste ne peut être l'objet d'une demande de mise en œuvre, sur le territoire national, d'une technique de recueil de renseignement mentionnée aux chapitres I<sup>er</sup> à IV du titre V du présent livre à raison de l'exercice de son mandat ou de sa profession. Lorsqu'une telle demande concerne l'une de ces personnes ou ses véhicules, ses bureaux ou ses domiciles, l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est examiné en formation plénière.

Le caractère d'urgence mentionné à la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 821-1 ne peut être invoqué pour les autorisations concernant l'une des personnes mentionnées au premier alinéa du présent article ou ses véhicules, ses bureaux ou ses domiciles.

La commission est informée des modalités d'exécution des autorisations délivrées en application du présent article.

Les transcriptions des renseignements collectés en application du présent article sont transmises à la commission, qui veille au caractère nécessaire et proportionné des atteintes, le cas échéant, portées aux garanties attachées à l'exercice de ces activités professionnelles ou mandats. »

### **F. Le contrôle des techniques de recueil de renseignement**

35. Le CSI confie le contrôle des techniques de recueil de renseignement à deux instances. La CNCTR effectue un contrôle d'office et sur demande de toute personne intéressée et le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel sur saisine de toute personne intéressée ou de la CNCTR.

#### *1. Le contrôle de la CNCTR*

##### **a) La composition de la CNCTR**

36. L'article L. 831-1 du CSI fixe la composition de la CNCTR de la manière suivante :

« La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est une autorité administrative indépendante.

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET  
AUTRES REQUÊTES

Elle est composée de neuf membres :

1° Deux députés et deux sénateurs, désignés de manière à assurer une représentation pluraliste du Parlement ;

2° Deux membres du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, nommés par le vice-président du Conseil d'État ;

3° Deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, nommés conjointement par le premier président et par le procureur général de la Cour de cassation ;

4° Une personnalité qualifiée pour sa connaissance en matière de communications électroniques, nommée sur proposition du président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Les modalités de désignation ou de nomination des membres mentionnés aux 1° à 3° assurent l'égalité de représentation des hommes et des femmes.

Le président de la commission est nommé par décret du Président de la République parmi les membres mentionnés aux 2° et 3°.

Le mandat des membres, à l'exception de ceux mentionnés au 1°, est de six ans. Il n'est pas renouvelable.

Les membres du Conseil d'État ou de la Cour de cassation sont renouvelés par moitié tous les trois ans. »

**b) Les missions de la CNCTR**

37. Le CSI confie à la CNCTR la mission de vérifier, d'office et sur demande de toute personne intéressée, la légalité de la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement :

**Article L. 833-1**

« La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement veille à ce que les techniques de recueil de renseignement soient mises en œuvre sur le territoire national conformément au présent livre. »

**Article L. 833-4**

« De sa propre initiative ou lorsqu'elle est saisie d'une réclamation de toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard, la commission procède au contrôle de la ou des techniques invoquées en vue de vérifier qu'elles ont été ou sont mises en œuvre dans le respect du présent livre. Elle notifie à l'auteur de la réclamation qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires, sans confirmer ni infirmer leur mise en œuvre. »

**c) Les prérogatives de la CNCTR**

38. Le CSI prévoit que les membres et agents de la CNCTR sont habilités au secret de la défense nationale, disposent d'un accès permanent, complet et direct aux renseignements collectés, aux transcriptions, extractions et transmissions ainsi qu'aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés et peuvent solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de leurs missions :

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET  
AUTRES REQUÊTES

**Article L. 832-5**

« Les membres de la commission sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des éléments d'appréciation protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal et utiles à l'exercice de leurs fonctions.

Les agents de la commission doivent être habilités au secret de la défense nationale aux fins d'accéder aux informations et aux documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Les membres et les agents de la commission sont astreints au respect des secrets protégés aux articles 413-10 et 226-13 du même code pour les faits, actes et renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Les travaux de la commission sont couverts par le secret de la défense nationale. »

**Article L. 833-2**

« Pour l'accomplissement de ses missions, la commission :

1° Reçoit communication de toutes demandes et autorisations mentionnées au présent livre ;

2° Dispose d'un accès permanent, complet et direct aux relevés, registres, renseignements collectés, transcriptions, extractions et transmissions mentionnés au présent livre, aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés et aux locaux où sont centralisés ces renseignements en application de l'article L. 822-1 ainsi qu'aux renseignements mentionnés au III de l'article L. 822-2 ;

3° Est informée à tout moment, à sa demande, des modalités d'exécution des autorisations en cours ;

4° Peut solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de ses missions, y compris lorsque la technique de recueil de renseignement mise en œuvre n'a fait l'objet ni d'une demande, ni d'une autorisation ou ne répond pas aux conditions de traçabilité, à l'exclusion des éléments communiqués par des services étrangers ou par des organismes internationaux ou qui pourraient donner connaissance à la commission, directement ou indirectement, de l'identité des sources des services spécialisés de renseignement ;

5° Peut solliciter du Premier ministre tout ou partie des rapports de l'inspection des services de renseignement ainsi que des rapports des services d'inspection générale des ministères portant sur les services qui relèvent de leur compétence, en lien avec les missions de la commission. »

**Article L. 833-3**

« Les ministres, les autorités publiques et les agents publics prennent toutes mesures utiles pour faciliter l'action de la commission.

Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait d'entraver l'action de la commission :

1° Soit en refusant de communiquer à la commission les documents et les renseignements qu'elle a sollicités en application de l'article L. 833-2, ou en dissimulant lesdits documents ou renseignements, ou en les faisant disparaître ;

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET  
AUTRES REQUÊTES

2° Soit en communiquant des transcriptions ou des extractions qui ne sont pas conformes au contenu des renseignements collectés tel qu'il était au moment où la demande a été formulée ;

3° Soit en s'opposant à l'exercice des missions confiées à ses membres ou aux agents habilités en application de l'article L. 832-5. »

39. Par ailleurs, le CSI dispose qu'en cas de constat d'irrégularité, la CNCTR peut adresser une recommandation au Premier ministre, au ministre ou au service concerné tendant à l'interruption de la technique de recueil de renseignement et à la destruction des éléments collectés et, dans l'hypothèse où elle estime que la suite donnée à sa recommandation n'est pas satisfaisante, elle peut saisir le Conseil d'État :

**Article L. 833-6**

« La commission peut adresser, à tout moment, au Premier ministre, au ministre responsable de son exécution et au service concerné une recommandation tendant à ce que la mise en œuvre d'une technique soit interrompue et les renseignements collectés détruits lorsqu'elle estime que :

1° Une autorisation a été accordée en méconnaissance du présent livre ;

2° Une technique a été mise en œuvre en méconnaissance du présent livre ;

3° La collecte, la transcription, l'extraction, la conservation, la destruction des renseignements collectés ou leur transmission entre services est effectuée en méconnaissance du chapitre II du titre II du présent livre. »

**Article L. 833-7**

« Le Premier ministre informe sans délai la commission des suites données à ses recommandations. »

**Article L. 833-8**

« Le Conseil d'État peut être saisi d'un recours prévu au 2° de l'article L. 841-1 soit par le président de la commission lorsque le Premier ministre ne donne pas suite aux avis ou aux recommandations de la commission ou que les suites qui y sont données sont estimées insuffisantes, soit par au moins trois membres de la commission. »

40. Enfin, l'article L. 833-9 du CSI prévoit que la CNCTR publie un rapport annuel dans lequel elle présente notamment des éléments statistiques relatifs à son activité de contrôle des techniques de recueil de renseignement :

« Dans le respect du secret de la défense nationale et sans révéler des procédures ou des méthodes opérationnelles, le rapport public de la commission fait état du nombre :

1° De demandes dont elle a été saisie et d'avis qu'elle a rendus ;

2° De réclamations dont elle a été saisie ;

3° De recommandations qu'elle a adressées au Premier ministre et de suites favorables données à ces recommandations ;

4° D'observations qu'elle a adressées au Premier ministre et d'avis qu'elle a rendus sur demande ;

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET  
AUTRES REQUÊTES

5° De recours dont elle a saisi le Conseil d'État et de recours pour lesquels elle a produit des observations devant lui. »

2. *Le contrôle juridictionnel du Conseil d'État*

41. L'article L. 841-1 du CSI prévoit que le Conseil d'État peut être saisi, d'une part, par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard et ayant au préalable saisi la CNCTR d'une réclamation et, d'autre part, par la CNCTR directement :

« Sous réserve des dispositions particulières prévues à l'article L. 854-9 du présent code, le Conseil d'État est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement mentionnées au titre V du présent livre.

Il peut être saisi par :

1° Toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard et justifiant de la mise en œuvre préalable de la procédure prévue à l'article L. 833-4 ;

2° La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, dans les conditions prévues à l'article L. 833-8.

Lorsqu'une juridiction administrative ou une autorité judiciaire est saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une ou de plusieurs techniques de recueil de renseignement, elle peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, saisir le Conseil d'État à titre préjudiciel. Il statue dans le délai d'un mois à compter de sa saisine. »

42. L'article L. 311-4-1 du CJA précise que le Conseil d'État est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement, et qu'il peut également être saisi comme juge des référés.

43. Pour juger de ces requêtes, l'article L. 733-2 du CJA prévoit que le Conseil d'État siège en formation spécialisée, dont les membres sont habilités au secret de la défense nationale :

« Sous réserve de l'inscription à un rôle de l'assemblée du contentieux ou de la section du contentieux qui siègent alors dans une formation restreinte, les affaires relevant du présent chapitre sont portées devant une formation spécialisée. (...)

Les membres des formations mentionnées au premier alinéa et leur rapporteur public sont habilités à qualité au secret de la défense nationale. Les agents qui les assistent doivent être habilités au secret de la défense nationale aux fins d'accéder aux informations et aux documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Les membres de ces formations et leur rapporteur public sont astreints, comme les agents qui les assistent, au respect des secrets protégés aux articles 413-10 et 226-13 du code pénal pour les faits, les actes et les renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans le cadre de l'instruction de la requête, les membres de la formation de jugement et le rapporteur public sont autorisés à connaître de l'ensemble des pièces en possession

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET  
AUTRES REQUÊTES

de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ou des services mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure et ceux désignés par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 811-4 du même code et utiles à l'exercice de leur office, y compris celles protégées au titre de l'article 413-9 du code pénal. »

44. Par ailleurs, l'article R. 773-8 du CJA dispose que les membres de la formation spécialisée ont au moins grade de conseiller d'État :

« La formation spécialisée prévue à l'article L. 773-2 du présent code comprend, outre le président désigné conformément à l'article R. 773-9, deux membres ayant au moins le grade de conseiller d'État ainsi que deux suppléants ayant au moins le grade de maître des requêtes, désignés par arrêté du président de la section du contentieux, après avis des présidents adjoints. (...) »

45. En outre, l'article R. 773-12 du CJA prévoit que les affaires traitées par la formation spécialisée peuvent être renvoyées aux formations de jugement plus solennelles que sont la section du contentieux ou l'assemblée du contentieux du Conseil d'État :

« Le jugement des affaires relevant du présent chapitre est renvoyé à la section du contentieux ou à l'assemblée du contentieux, qui siègent alors en formation restreinte, à la demande soit du vice-président du Conseil d'État, soit du président de la section du contentieux, soit du président de la formation spécialisée, soit de la formation spécialisée, soit du rapporteur public. »

46. S'agissant de la procédure de référé prévue par l'article L. 311-4-1 du CJA (paragraphe 42 ci-dessus), l'article R. 773-18 du CJA dispose que celle-ci est assurée par les membres occupant les plus hautes fonctions de la section du contentieux du Conseil d'État :

« Le président de la section du contentieux exerce la fonction de juge des référés et désigne, parmi les présidents adjoints de la section du contentieux et les membres de la formation spécialisée, les conseillers d'État qui peuvent statuer en qualité de juges des référés sur les demandes relatives à la mise en œuvre des techniques de renseignement [...] qui sont présentées en application des dispositions du second alinéa de l'article L. 311-4-1 et du livre V du présent code. »

47. La procédure applicable et les pouvoirs de la formation spécialisée en cas de constat d'illégalité sont prévus par les dispositions suivantes du CJA :

**Article L. 773-3**

« Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L. 5 du présent code sont adaptées à celles du secret de la défense nationale.

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est informée de toute requête présentée sur le fondement de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure. Elle est invitée à présenter, le cas échéant, des observations écrites ou orales. L'intégralité des pièces produites par les parties lui est communiquée.

La formation chargée de l'instruction entend les parties séparément lorsqu'est en cause le secret de la défense nationale. »

**Article L. 773-4**

« Le président de la formation de jugement ordonne le huis-clos lorsque est en cause le secret de la défense nationale. »

**Article L. 773-5**

« La formation de jugement peut relever d'office tout moyen. »

**Article L. 773-6**

« Lorsque la formation de jugement constate l'absence d'illégalité dans la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement, la décision indique au requérant ou à la juridiction de renvoi qu'aucune illégalité n'a été commise, sans confirmer ni infirmer la mise en œuvre d'une technique. Elle procède de la même manière en l'absence d'illégalité relative à la conservation des renseignements. »

**Article L. 773-7**

« Lorsque la formation de jugement constate qu'une technique de recueil de renseignement est ou a été mise en œuvre illégalement ou qu'un renseignement a été conservé illégalement, elle peut annuler l'autorisation et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés.

Sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale, elle informe la personne concernée ou la juridiction de renvoi qu'une illégalité a été commise. Saisie de conclusions en ce sens lors d'une requête concernant la mise en œuvre d'une technique de renseignement ou ultérieurement, elle peut condamner l'État à indemniser le préjudice subi.

Lorsque la formation de jugement estime que l'illégalité constatée est susceptible de constituer une infraction, elle en avise le procureur de la République et transmet l'ensemble des éléments du dossier au vu duquel elle a statué à la Commission du secret de la défense nationale, afin que celle-ci donne au Premier ministre son avis sur la possibilité de déclassifier tout ou partie de ces éléments en vue de leur transmission au procureur de la République. »

### III. LA PRATIQUE INTERNE PERTINENTE

48. Dans son rapport d'activité 2023, la CNCTR indique qu'elle a reçu, depuis sa création en 2015, 391 réclamations introduites en vertu de l'article L. 833-4 du CSI par des personnes souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'était ou n'avait été irrégulièrement mise en œuvre à leur égard (paragraphe 37 ci-dessus). Aucune réclamation n'a, à ce jour, conduit la CNCTR à adresser de recommandation aux autorités concernées pour que la mise en œuvre d'une technique soit interrompue et les renseignements collectés détruits. Elle ne s'est pas non plus trouvée dans la situation de devoir saisir le Conseil d'État d'un recours contentieux sur le fondement des articles L. 833-8 et L. 841-1 du CSI (paragraphe 39 et 41 ci-dessus).

49. Outre le contrôle exercé à la demande d'un particulier, la CNCTR procède, de sa propre initiative, à une supervision des techniques de

renseignement mises en œuvre sur le territoire national. Dans ses rapports annuels d'activité, la CNCTR indique que les méthodes utilisées pour ces deux types de contrôle sont identiques. La première consiste en la réalisation de contrôles « sur pièces et sur place » dans les locaux des services de renseignement, ces contrôles pouvant porter sur l'intégralité des techniques entrant dans son champ de compétence. Diligentés par une équipe conduite par un de ses membres et composée de chargés de mission présentant des profils juridiques et techniques, ces contrôles sont menés à un rythme de deux ou trois par semaine. La seconde méthode consiste à opérer des vérifications depuis ses locaux à l'aide des outils informatiques mis à sa disposition par le Groupement interministériel de contrôle (service du Premier ministre qui a l'exclusivité de la relation avec les opérateurs de communications électroniques et les fournisseurs de services sur Internet pour recueillir les données que ces derniers traitent, en application des autorisations prononcées, et qui met ensuite ces données à la disposition des services de renseignement). D'usage quotidien, ces outils offrent, pour les techniques centralisées, un accès direct aux données « brutes » collectées, ainsi qu'aux transcriptions et extractions réalisées à partir de ces données.

50. Dans le cadre de la mission de supervision qu'elle exerce de sa propre initiative, la CNCTR a relevé, dans ses rapports annuels successifs, des irrégularités commises par les services de renseignement. En 2023, ces irrégularités concernaient notamment l'absence d'autorisation pour l'introduction dans un lieu privé, le dépassement de la durée d'autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement, le dépassement de la durée légale de conservation des données brutes collectées, la retranscription d'éléments ne présentant aucun lien avec la ou les finalités ayant justifié la collecte de renseignements ou dans certains cas avec la personne concernée, ainsi que l'absence de fiches de traçabilité de la mise en œuvre des techniques et de l'exploitation des données recueillies. Dans ses rapports 2022 et 2023, la CNCTR précise que les constats dressés à l'occasion de ces contrôles ont été intégralement partagés par les services de renseignement concernés qui se sont appliqués à y mettre un terme dans de courts délais, sans qu'elle n'ait à exercer, comme elle l'avait fait en 2021, le pouvoir de recommandation formelle que lui confère l'article L. 833-6 du CSI (paragraphe 39 ci-dessus).

51. La CNCTR indique par ailleurs dans ses rapports qu'elle procède à des vérifications approfondies des techniques mises en œuvre à l'égard de personnes exerçant l'une des professions ou mandats protégés par l'article L. 821-7 du CSI (paragraphe 34 ci-dessus). Elle contrôle ainsi systématiquement les transcriptions réalisées afin de s'assurer du caractère nécessaire et proportionné des atteintes portées aux garanties attachées à l'exercice de ces activités professionnelles ou mandats. Dans son rapport d'activité 2023, la CNCTR a signalé deux irrégularités commises lors de la surveillance de personnes exerçant une profession protégée. Elle a constaté que les services avaient retranscrit des éléments qui étaient directement liés à

leur profession. Ces irrégularités ont donné lieu à des demandes de destruction des données auxquelles les services concernés ont rapidement donné suite. Deux irrégularités de ce type avaient également été révélées et corrigées en 2019 ainsi qu'une en 2022.

#### IV. LA JURISPRUDENCE INTERNE PERTINENTE

52. Selon les informations contenues dans le rapport 2023 de la CNCTR, la formation spécialisée du Conseil d'État a rendu, depuis sa création, une quarantaine de décisions sur des requêtes concernant la mise en œuvre de techniques de renseignement. Aucune n'a, à ce jour, constaté d'illégalité.

53. Les contentieux de la mise en œuvre de techniques de renseignement et de la conservation de données personnelles dans les fichiers intéressant la sûreté de l'État sont traités par la formation spécialisée du Conseil d'État et soumis aux mêmes règles procédurales dérogatoires (voir, sur la procédure prévue par les articles L. 773-3 à L. 773-7 du CJA devant la formation spécialisée du Conseil d'État en cas de mise en œuvre d'une technique de renseignement, le paragraphe 47 ci-dessus).

54. Dans deux décisions du 8 février 2017 motivées dans des termes similaires, le Conseil d'État, saisi dans des affaires relatives aux fichiers intéressant la sûreté de l'État, a considéré que ces règles dérogatoires ne méconnaissaient ni le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention (décision n° 396550), ni le droit à un recours effectif protégé par l'article 13 de la Convention (décision n° 396567). Cette dernière décision est ainsi motivée :

« 7. Il appartient à la formation spécialisée, créée par l'article L. 773-2 du code de justice administrative, saisie de conclusions dirigées contre le refus de communiquer les données relatives à une personne qui allègue être mentionnée dans un fichier figurant à l'article R. 841-2 du code de la sécurité intérieure, de vérifier, au vu des éléments qui lui ont été communiqués hors la procédure contradictoire, si le requérant figure ou non dans le fichier litigieux. Dans l'affirmative, il lui appartient d'apprécier si les données y figurant sont pertinentes au regard des finalités poursuivies par le fichier, adéquates et proportionnées. Pour ce faire, elle peut relever d'office tout moyen ainsi que le prévoit l'article L. 773-5 du code de justice administrative. Lorsqu'il apparaît soit que le requérant n'est pas mentionné dans le fichier litigieux, soit que les données à caractère personnel le concernant qui y figurent ne sont entachées d'aucune illégalité, la formation de jugement rejette les conclusions du requérant sans autre précision. Dans le cas où des informations relatives au requérant figurent dans le fichier litigieux et apparaissent entachées d'illégalité, soit que les données à caractère personnel le concernant soient inexactes, incomplètes, équivoques ou périmées, soit que leur collecte ou leur utilisation, leur communication ou leur conservation est interdite, elle en informe le requérant, sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale. Cette circonstance, le cas échéant relevée d'office par le juge dans les conditions prévues à l'article R. 773-21 du code de justice administrative, implique nécessairement que l'autorité gestionnaire du fichier rétablisse la légalité en effaçant ou en rectifiant, dans la mesure du nécessaire, les données litigieuses. En pareil cas, doit être annulée la décision implicite refusant de procéder à un tel effacement ou une telle rectification.

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET  
AUTRES REQUÊTES

8. Les conditions, ainsi décrites, dans lesquelles la formation spécialisée remplit son office juridictionnel ne méconnaissent pas, contrairement à ce qui est soutenu, le droit au recours effectif des personnes qui la saisissent, garanti notamment par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La dérogation apportée, par les dispositions citées au point précédent, au caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle, qui a pour seul objet de porter à la connaissance des juges des éléments couverts par le secret de la défense nationale et qui ne peuvent, dès lors, être communiqués au requérant, permet en effet à la formation spécialisée de statuer en toute connaissance de cause. Les pouvoirs dont elle est investie, pour instruire les requêtes, relever d'office toutes les illégalités qu'elle constate et enjoindre à l'administration de prendre toutes mesures utiles afin de remédier aux illégalités constatées garantissent l'effectivité du contrôle juridictionnel de l'exercice du droit d'accès indirect aux données personnelles figurant dans des traitements intéressant la sûreté de l'État. »

55. Dans une décision du 6 novembre 2017 (n° 408495), le Conseil d'État s'est prononcé, pour la première fois en matière de techniques de recueil de renseignement, sur une requête dans laquelle le demandeur se plaignait d'une violation des articles 8 et 13 de la Convention. Il a rejeté ces griefs au terme de la motivation suivante :

« 5. Il appartient à la formation spécialisée, créée par l'article L. 773-2 du code de justice administrative, saisie de conclusions relatives à la mise en œuvre de technique de renseignement, de vérifier, au vu des éléments qui lui sont été communiqués hors la procédure contradictoire, si le requérant fait ou non l'objet d'une telle technique. Lorsqu'il apparaît soit qu'aucune technique de renseignement n'est mise en œuvre à l'égard du requérant, soit que cette mise en œuvre n'est entachée d'aucune illégalité, la formation de jugement informe le requérant de l'accomplissement de ces vérifications, sans indiquer si une technique de recueil de renseignement a été mise en œuvre à son égard. Dans le cas où une technique de renseignement est mise en œuvre dans des conditions entachées d'illégalité, elle en informe le requérant, sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale. Elle peut, par ailleurs, annuler l'autorisation et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés.

6. La lettre que le président de la CNCTR a adressée au requérant en réponse au recours préalable obligatoire qu'il a formé en application de l'article L. 833-4 du code de la sécurité intérieure ne révèle, contrairement à ce qu'il soutient, aucun refus du Premier ministre de lui indiquer si des mesures de surveillance ont été mise en œuvre à son égard. Ses conclusions dirigées contre un prétendu refus du Premier ministre ne peuvent donc qu'être écartées.

7. La formation spécialisée a, en revanche, examiné, selon les modalités décrites au point 5 qui garantissent le respect de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les éléments fournis par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui a précisé l'ensemble des vérifications auxquelles elle avait procédé, et par le Premier ministre. À l'issue de cet examen, qui a permis au Conseil d'État de s'assurer notamment de l'absence de violation par l'administration des exigences de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il y a lieu de répondre à M. A...que la vérification qu'il a sollicitée a été effectuée et n'appelle aucune mesure de la part du Conseil d'État. »

56. Plus récemment, le Conseil d'État a jugé, dans une décision du 22 mars 2024 (n° 476054), que les règles encadrant la mise en œuvre des

techniques d'accès aux données de connexion, les modalités du contrôle de celles-ci exercé par la CNCTR et le Conseil d'État ainsi que l'absence de notification des mesures de surveillance aux personnes concernées ne méconnaissaient pas les articles 6, 8 et 13 de la Convention :

« 8. En premier lieu, les techniques de renseignement prévues aux articles L. 851-1 à L. 851-7 du code de la sécurité intérieure sont mises en œuvre dans les conditions et avec les garanties rappelées aux points 3 à 7 et pour les finalités énumérées à l'article L. 11-3 citées au point 2, dont les dispositions doivent être combinées avec celles de l'article L. 801-1, dont il résulte que les atteintes au droit au respect de la vie privée doivent, sous l'entier contrôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et du Conseil d'État, être proportionnées à l'objectif poursuivi. Contrairement à ce qui est allégué, les règles encadrant les données de connexion concernées, ainsi que les finalités susceptibles d'être poursuivies, qui relèvent de la défense et de la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, ont été définies avec suffisamment de précision par le législateur. Par suite, M. A... n'est pas fondé à soutenir que ces dispositions législatives méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale.

9. En deuxième lieu, les conditions, décrites notamment aux points 4 à 7, dans lesquelles la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement exerce sa mission de contrôle et la formation spécialisée remplit son office juridictionnel ne portent pas, contrairement à ce qui est soutenu, une atteinte excessive au caractère contradictoire de la procédure et à l'égalité des armes garantis notamment par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les dérogations apportées, par les dispositions de l'article R. 773-20 et, en tout état de cause, de l'article R. 773-24 du code de justice administrative, au caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle, qui a pour seul objet de porter à la connaissance des juges des éléments couverts par le secret de la défense nationale et qui ne peuvent, dès lors, être communiqués au requérant alors même qu'il allèguerait savoir avoir fait l'objet d'une surveillance administrative, permet à la formation spécialisée, qui entend les parties, de statuer en toute connaissance de cause. Les pouvoirs dont elle est investie, pour instruire les requêtes, relever d'office toutes les illégalités qu'elle constate et enjoindre à l'administration de prendre toutes mesures utiles afin de remédier aux illégalités constatées garantissent l'effectivité du contrôle juridictionnel qu'elle exerce. Il n'en résulte, par suite, aucune méconnaissance du droit au recours effectif garanti par les stipulations de l'article 13 de la même convention, ni du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de cette convention.

10. En troisième lieu, eu égard, d'une part, aux attributions de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, autorité administrative indépendante à laquelle il appartient de vérifier, sous l'entier contrôle du juge, que les techniques de recueil de renseignement sont mises en œuvre, sur le territoire national, conformément aux exigences découlant du code de la sécurité intérieure, et d'autre part, au recours effectif ouvert, dans les conditions décrites aux points précédents, devant la formation spécialisée du Conseil d'État, la seule circonstance que la personne concernée ne reçoit pas notification des mesures de surveillance dont elle est susceptible de faire l'objet n'est, en tout état de cause et par elle-même, pas susceptible de caractériser une méconnaissance des stipulations des articles 8 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

57. Par ailleurs, dans une décision également rendue le 22 mars 2024 (n° 474404), le Conseil d'État s'est prononcé sur les conditions de mise en

œuvre des techniques de renseignement à l'égard des avocats (article L. 821-7 du CSI) :

« 7. D'une part, il ressort des dispositions des articles L. 821-7 et L. 854-3 du code de la sécurité intérieure, citées au point 3, que la mise en œuvre de techniques de renseignement, sur le territoire national comme dans le cadre des communications internationales, est interdite à l'égard de tout avocat à raison de l'exercice de sa profession. Si cette mise en œuvre est possible en dehors de l'exercice de sa profession, elle fait alors l'objet des modalités de contrôle renforcées par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, mentionnées au point 3, et exclut la mise en œuvre de la procédure d'urgence prévue par l'article L. 821-1 en cas d'avis défavorable de cette commission. Enfin ces techniques sont soumises à l'entier contrôle de la formation spécialisée. Il s'ensuit que M<sup>me</sup> C... n'est pas fondée à soutenir que ces dispositions législatives méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée et le respect des droits de la défense, garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, faute d'instituer un principe clair d'interdiction de mise en œuvre des techniques de renseignement dans les relations entre un avocat et son client. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la requérante, ces dispositions législatives ne nécessitaient pas de mesures réglementaires spécifiques d'application pour entrer en vigueur. »

## V. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

58. Il est renvoyé aux éléments de droit comparé exposés dans l'arrêt *Pietrzak et Bychawska-Siniarska et autres c. Pologne*, n<sup>os</sup> 72038/17 et 25237/18, §§ 118-123, 28 mai 2024, desquels il ressort notamment que seuls cinq États<sup>1</sup>, sur les trente-cinq concernés par l'étude comparative, prévoient un contrôle juridictionnel *a posteriori* des mesures de surveillance mises en œuvre dans un but de prévention de certaines infractions les plus graves ou celui de protection de la sécurité nationale et/ou d'intérêts essentiels de l'État.

## GRIEFS

59. Invoquant les articles 8 et 10 combinés de la Convention, les requérants n<sup>os</sup> 1 à 8 et n<sup>os</sup> 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. Ils font en particulier valoir qu'elle ne satisfait pas aux exigences d'une base légale suffisante et qu'elle excède ce qui est « strictement nécessaire à la préservation des institutions démocratiques ».

60. Invoquant l'article 8 de la Convention, les requérants n<sup>os</sup> 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. Ils font

---

<sup>1</sup> France, Irlande, Serbie, Slovaquie et Royaume-Uni

en particulier valoir qu'elle ne satisfait pas aux exigences d'une base légale suffisante et qu'elle excède ce qui est « strictement nécessaire à la préservation des institutions démocratiques ».

61. Sur le fondement de l'article 13 de la Convention, 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.

62. Enfin, sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants n<sup>os</sup> 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.

## EN DROIT

### I. SUR LA JONCTION DES REQUÊTES

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

### II. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES TIRÉES DU DÉFAUT DE QUALITÉ DE VICTIME DES REQUÉRANTS ET DU NON-ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES

64. À titre liminaire, la Cour observe que les griefs tirés des articles 6 et 13 de la Convention ont trait à l'accessibilité et l'effectivité des voies de recours internes. Ces questions étant étroitement liées aux problématiques de qualité de victime des requérants et d'épuisement des voies de recours concernant leurs autres griefs, la Cour va examiner ensemble la recevabilité de tous les griefs.

#### A. Sur la qualité de victime des requérants

##### 1. Thèse du Gouvernement

65. Le Gouvernement soutient que les requérants se plaignent *in abstracto* de la législation française relative aux techniques de recueil de renseignement et qu'ils ne sauraient se voir reconnaître la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention.

66. En premier lieu, il fait valoir que ces techniques ne sont mises en œuvre que de façon ciblée et qu'en tant que journalistes et avocats, ou organisations chargées de la défense des intérêts de ces professions, les requérants ne peuvent être visés par ces mesures à raison de l'exercice de leur profession.

67. En deuxième lieu, le Gouvernement soutient que l'ordre juridique interne offre des voies de recours effectives qui sont de nature à dissiper les soupçons et les craintes de la population quant à l'usage abusif qui pourrait être fait des pouvoirs de surveillance secrète (paragraphe 74-84 ci-dessous).

68. En troisième lieu, il fait valoir que les requérants ne sont, en tout état de cause, pas exposés à un risque particulier de surveillance en raison de leur situation personnelle. À l'inverse, il rappelle que les journalistes et avocats ne peuvent, en vertu de l'article L. 821-7 du CSI, faire l'objet d'une technique de renseignement à raison de l'exercice de leur profession.

## *2. Thèse des requérants*

69. Les requérants font valoir qu'ils peuvent se prétendre victimes d'une violation de leurs droits garantis par la Convention entraînée par la simple existence de la législation française relative aux techniques de recueil de renseignement.

70. En premier lieu, ils soutiennent que la portée de cette législation est très vaste et susceptible de toucher tous les utilisateurs des services de télécommunication. Ils font par ailleurs valoir que l'interdiction de la surveillance des journalistes et avocats à raison de l'exercice de leur profession prévue par l'article L. 821-7 du CSI n'est pas entourée de garanties suffisantes pour assurer son effectivité. Ils soulignent en particulier la difficulté de distinguer, dans certains cas, ce qui relève de l'activité professionnelle ou non, le risque d'une surveillance incidente si une source ou un client est placé sous surveillance ainsi que le fait que certaines techniques opèrent, selon eux, de manière non ciblée, telles que celle du traitement automatisé des données de connexion, également appelée algorithme (article L. 851-3 du CSI, paragraphe 29 ci-dessus).

71. En deuxième lieu, ils estiment que la législation française n'offre pas de voies de recours effectives aux personnes qui soupçonnent qu'elles ont fait l'objet d'une technique de renseignement (paragraphe 85-93 ci-dessous).

72. En troisième lieu, ils font valoir qu'en raison de la particularité de leurs activités professionnelles et notamment du fait qu'ils traitent, dans ce cadre, de sujets relatifs à la criminalité, au terrorisme ou aux services de renseignement, ils sont particulièrement exposés au risque de faire l'objet de mesures de surveillance secrète.

## *3. Appréciation de la Cour*

73. La Cour n'estime pas nécessaire, dans les circonstances de l'espèce, de se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité tirée du défaut de qualité de victime des requérants soulevée par le Gouvernement dès lors que les requêtes sont, en tout état de cause, irrecevables pour un autre motif.

## **B. Sur l'épuisement des voies de recours internes**

### *1. Thèse du Gouvernement*

74. Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes : les requérants n<sup>os</sup> 1 à 12 n'ont engagé aucune procédure interne et les requérants n<sup>os</sup> 13 et 14, bien qu'ils aient saisi la CNCTR, puis le Conseil d'État, n'ont présenté aucun des griefs tirés de la Convention qu'ils invoquent devant la Cour. Or selon le Gouvernement, les recours disponibles au niveau national constituaient des recours effectifs à épuiser au sens de l'article 35 § 1 de la Convention avant de saisir la Cour.

75. En premier lieu, le Gouvernement admet que le droit français ne prévoit pas de mécanisme de notification *a posteriori* des mesures individuelles de surveillance. Toutefois, il estime que cet élément n'a pas d'incidence sur l'effectivité des recours devant la CNCTR et le Conseil d'État dès lors que ceux-ci sont ouverts à toute personne soupçonnant qu'elle a fait l'objet d'une surveillance, sans qu'elle ait à apporter la preuve de l'existence d'une surveillance individuelle.

76. En second lieu, il soutient que ces deux recours présentaient des garanties suffisantes d'effectivité.

#### **a) Le contrôle exercé par la CNCTR**

77. Le Gouvernement soutient que le contrôle des mesures de surveillance par la CNCTR est effectif. Il rappelle que cette dernière exerce, de sa propre initiative, un contrôle de légalité des techniques de recueil de renseignement mises en œuvre ainsi qu'un contrôle individuel sur demande de toute personne intéressée en application de l'article L. 833-4 du CSI (paragraphe 37 ci-dessus). Dans le cadre de ces missions, la CNCTR disposerait d'un accès permanent, complet et direct aux renseignements collectés, aux transcriptions, extractions et transmissions ainsi qu'aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés. Par ailleurs, ses membres sont habilités au secret de la défense nationale et des sanctions pénales sont prévues en cas d'entrave aux missions de la CNCTR.

78. En outre, le Gouvernement fait valoir que la CNCTR peut, en cas de constat d'irrégularité, adresser une recommandation au Premier ministre, au ministre ou au service concerné. Si elle estime que les suites données à sa recommandation sont insuffisantes, elle peut saisir le Conseil d'État d'un recours contentieux (paragraphe 39 et 41 ci-dessus). À cet égard, le Gouvernement précise que toutes les recommandations formulées par la CNCTR dans le cadre de sa mission de contrôle exercée d'office ont été suivies par l'administration et qu'elle ne s'est donc jamais trouvée dans la situation de devoir saisir le Conseil d'État.

79. Enfin, le Gouvernement estime que la publication par la CNCTR de rapports annuels dans lesquels elle détaille ses méthodes de travail ainsi que

des éléments statistiques sur ses activités constitue une garantie supplémentaire de transparence.

**b) Le contrôle exercé par le Conseil d'État**

80. Le Gouvernement souligne que la formation spécialisée du Conseil d'État est composée de juges habilités au secret de la défense nationale et ayant accès à l'ensemble des éléments nécessaires en vue d'exercer un contrôle juridictionnel complet des requêtes dont ils sont saisis.

81. Par ailleurs, le Gouvernement fait valoir que la formation spécialisée dispose de larges pouvoirs d'instruction, lui permettant d'accéder aux données du litige qui ne lui sont pas soumises par les parties et qu'elle organise des audiences lors desquelles les parties, ainsi que la CNCTR, peuvent présenter des observations.

82. Il soutient également que les aménagements au principe du contradictoire, rendus nécessaires par les exigences du secret de la défense nationale, sont contrebalancés par plusieurs garanties. Il cite, en particulier, la possibilité pour la formation de jugement d'accéder à toutes les pièces en possession de la CNCTR ou des services de renseignement, y compris celles couvertes par le secret de la défense nationale, et de relever d'office tout moyen, sans être limitée par ceux soulevés par le requérant, ainsi que la faculté pour la CNCTR, autorité indépendante de l'exécutif, de présenter des observations dans le cadre de ce recours (paragraphe 43 et 47 ci-dessus).

83. En outre, le Gouvernement fait valoir que la formation spécialisée peut, en cas de constat d'illégalité, annuler l'autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement et ordonner la destruction des éléments collectés (paragraphe 47 ci-dessus). Elle peut également condamner l'État à indemniser le préjudice subi si elle est saisie de conclusions en ce sens. Par ailleurs, si elle considère que l'illégalité constatée est susceptible de constituer une infraction, elle doit en aviser le procureur de la République et transmettre le dossier à la Commission du secret de la défense nationale, afin que celle-ci donne son avis sur la possibilité de déclassifier tout ou partie de ces éléments en vue de leur transmission au procureur de la République (paragraphe 47 ci-dessus). Le Gouvernement ajoute que le Conseil d'État peut aussi être saisi, en premier et dernier ressort, comme juge des référés et qu'il peut, dans ce cadre, suspendre les effets de toute mesure jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de celle-ci.

84. Enfin, le Gouvernement estime que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'exercice du recours prévu par l'article L. 841-1 du CSI était voué à l'échec. Il soutient tout d'abord que le Conseil d'État est compétent pour examiner la conformité à la Convention des dispositions législatives relatives aux fichiers de renseignement et aux techniques de recueil de renseignement. Il cite à cet égard trois décisions rendues par la formation spécialisée (paragraphe 54-55 ci-dessus). Il fait ensuite valoir qu'il n'existait pas, à la date de saisine de la Cour, de jurisprudence défavorable établie du

Conseil d'État qui aurait rendu ce recours ineffectif. En outre, le Gouvernement soutient que la circonstance que le Conseil constitutionnel ait déclaré la plupart des dispositions législatives litigieuses conformes à la Constitution ne dispensait pas les requérants d'épuiser les voies de recours internes. À cet égard, il souligne que la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 2015 précitée (paragraphe 16-20 ci-dessus) ne portait que sur la constitutionnalité de la loi et n'a donc pas épuisé la question de la conformité des dispositions concernées à la Convention. Le Gouvernement rappelle enfin que les requérants disposaient également de la faculté de poser une question prioritaire de constitutionnalité, dans le cadre d'une procédure devant le Conseil d'État, au sujet des dispositions législatives sur lesquelles le Conseil constitutionnel ne s'était pas encore prononcé.

## 2. Thèse des requérants

85. Les requérants n<sup>os</sup> 1 à 12 admettent n'avoir exercé aucun recours interne et les requérants n<sup>os</sup> 13 et 14, s'ils ont fait usage de ces recours, reconnaissent n'avoir soulevé aucun moyen tiré de la Convention devant la CNCTR ou le Conseil d'État.

86. Toutefois, l'ensemble des requérants fait valoir que le droit interne ne leur offrait pas de recours effectifs permettant de contester efficacement les mesures de surveillance dont ils feraient l'objet.

87. En premier lieu, ils critiquent l'absence de notification *a posteriori* de mise en œuvre des techniques de renseignement, même dans les cas où celle-ci pourrait intervenir sans compromettre la sécurité nationale.

88. En second lieu, s'ils reconnaissent que les recours devant la CNCTR et le Conseil d'État leur étaient ouverts en dépit de l'absence de notification, ils font valoir que ces derniers ne constituaient, en tout état de cause, pas des recours effectifs à épuiser avant de saisir la Cour.

89. D'une part, ils critiquent le fait que ni le recours devant la CNCTR prévu par l'article L. 833-4 du CSI, ni celui devant le Conseil d'État prévu par l'article L. 841-1 du CSI, ne permet à la personne concernée d'obtenir des informations sur une éventuelle surveillance ou sur les données éventuellement recueillies. Ils estiment qu'il ne peut leur être reproché, dans ces circonstances, de ne pas avoir contesté des mesures dont ils n'ont pas connaissance et qui ont vocation à demeurer secrètes.

90. D'autre part, ils estiment que ces deux recours ne présentaient pas de garanties procédurales suffisantes, ni de perspectives raisonnables de succès.

### a) Le contrôle exercé par la CNCTR

91. Les requérants soutiennent d'abord que le contrôle de la CNCTR n'est pas effectif dès lors que cette autorité ne dispose, selon eux, ni d'un accès suffisant aux informations et éléments nécessaires, ni de moyens matériels et humains suffisants pour mener à bien sa mission. En outre, ils font valoir

qu'elle n'a pas de pouvoir de contrainte ou d'injonction vis-à-vis de l'administration et qu'elle ne peut formuler que de simples recommandations qui ne lient pas le Premier ministre. Enfin, ils indiquent qu'il n'est pas possible d'évaluer pleinement l'efficacité de son contrôle au moyen de ses rapports annuels dès lors que leur contenu est nécessairement limité par le secret de la défense nationale.

**b) Le contrôle exercé par le Conseil d'État**

92. Les requérants soutiennent que les restrictions aux principes du contradictoire et de l'égalité des armes devant la formation spécialisée du Conseil d'État sont disproportionnées et affectent l'effectivité même du recours prévu par l'article L. 841-1 du CSI.

93. Par ailleurs, ils font valoir que la présentation devant le Conseil d'État de moyens tirés d'une violation de la Convention était vouée à l'échec. D'une part, ils estiment qu'en l'absence de notification de mesures individuelles, ils auraient été contraints de réitérer sur le terrain conventionnel les mêmes griefs abstraits et généraux relatifs à la loi du 24 juillet 2015 que ceux que le Conseil constitutionnel avait déjà rejetés dans sa décision du 23 juillet 2015 précitée (paragraphe 16-20 ci-dessus). Pour la même raison, ils font valoir qu'il était inutile de former une question prioritaire de constitutionnalité au cours d'une procédure engagée devant le Conseil d'État. D'autre part, ils soutiennent que les décisions rendues par la formation spécialisée postérieurement à l'introduction de leurs requêtes, notamment celles mentionnées par le Gouvernement (paragraphe 54-55 ci-dessus), confirment que la présentation de leurs griefs devant le Conseil d'État était vouée à l'échec.

*3. Les tiers intervenants*

94. Selon la LDH, la FIDH, Privacy International, le Syndicat national des journalistes, le Défenseur des droits, la CNCDH et le Conseil des barreaux européens, les garanties prévues par la législation française relative aux techniques de recueil de renseignement sont insuffisantes, notamment en ce qui concerne le contrôle de ces dernières. Le Défenseur des droits et le Conseil des barreaux européens soulignent en particulier que la CNCTR ne dispose pas de pouvoir d'injonction vis-à-vis de l'administration. Par ailleurs, la LDH, la FIDH, le Défenseur des droits, la CNCDH et le Conseil européen des barreaux estiment que les règles procédurales dérogatoires applicables devant la formation spécialisée du Conseil d'État sont préjudiciables au justiciable et ne sont pas suffisamment compensées par d'autres garanties. Enfin, le Syndicat national des journalistes considère que le droit français ne prévoit pas de garanties procédurales et juridictionnelles suffisantes pour empêcher la révélation et l'identification des sources journalistiques.

#### 4. *Appréciation de la Cour*

##### a) **Principes généraux**

95. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme, ce principe étant par ailleurs inscrit au Préambule de la Convention depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 15 le 1<sup>er</sup> août 2021. La Cour a la charge de surveiller le respect par les États contractants de leurs obligations découlant de la Convention. Elle ne doit pas se substituer à eux, et il leur incombe en premier lieu de veiller à ce que les droits et libertés fondamentaux consacrés par la Convention soient respectés et protégés au niveau interne (*Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n<sup>os</sup> 17153/11 et 29 autres, § 69, 25 mars 2014, et *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* [GC], n° 21881/20, § 138, 27 novembre 2023).

96. L'obligation d'épuiser les recours internes impose aux requérants de faire un usage normal des recours disponibles et suffisants pour leur permettre d'obtenir réparation des violations qu'ils allèguent. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (*Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 66, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, *Vučković et autres*, précité, § 71, et *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, précité, § 139). Pour pouvoir être jugé effectif, un recours doit être susceptible de remédier directement à la situation incriminée et présenter des perspectives raisonnables de succès (*Balogh c. Hongrie*, n° 47940/99, § 30, 20 juillet 2004, *Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, § 46, CEDH 2006-II, et *Vučković et autres*, précité, § 74).

97. Par ailleurs, selon une jurisprudence constante, la règle de l'épuisement des recours internes doit être appliquée avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif. Elle ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu ; en en contrôlant le respect, il faut avoir égard aux circonstances de la cause (voir, parmi beaucoup d'autres, *Gherghina c. Roumanie* (déc.) [GC], n° 42219/07, § 87, 9 juillet 2015). Rien n'impose d'user de recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs (*Akdivar et autres*, précité, § 67, et *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, précité, § 141). Cela étant, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison propre à justifier la non-utilisation du recours en question (*Scoppola c. Italie (n° 2)* [GC], n° 10249/03, § 70, 17 septembre 2009, *Vučković et autres*, précité, § 74, et *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, précité, § 142).

98. En ce qui concerne la charge de la preuve, il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque

des faits. La disponibilité du recours invoqué, y compris sa portée et son champ d'application, doit être exposée avec clarté et confirmée ou complétée par la pratique ou la jurisprudence (*McFarlane c. Irlande* [GC], n° 31333/06, §§ 117 et 120, 10 septembre 2010, et *Mikolajová c. Slovaquie*, n° 4479/03, § 34, 18 janvier 2011). Celle-ci doit en principe être bien établie et antérieure à la date d'introduction de la requête (voir, parmi d'autres, *Sürmeli c. Allemagne* [GC], n° 75529/01, § 110, CEDH 2006-VII, *Norbert Sikorski c. Pologne*, n° 17599/05, § 115, 22 octobre 2009, et *Zutter c. France (déc.)*, n° 197/96, 27 juin 2000), sauf exceptions justifiées par les circonstances d'une affaire.

99. Une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement a en fait été employé ou bien que, pour une raison quelconque, il n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause, ou encore que certaines circonstances particulières dispensaient l'intéressé de l'exercer (*Demopoulos et autres c. Turquie (déc.)* [GC], nos 46113/99 et 7 autres, § 69, CEDH 2010, et *Vučković et autres*, précité, § 77).

100. Enfin, l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie, sauf exceptions, à la date d'introduction de la requête devant la Cour (*Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)* [GC], n° 14305/17, § 193, 22 décembre 2020, et *Baumann c. France*, n° 33592/96, § 47, CEDH 2001-V (extraits)).

#### **b) Application de ces principes en l'espèce**

101. La Cour relève que les requérants n°s 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, et que ceux qui l'ont fait, les requérants n°s 13 et 14, n'ont pas invoqué dans leurs conclusions devant le Conseil d'État, formellement ou en substance, de moyen tiré de la Convention. Les intéressés font néanmoins valoir que ces recours étaient dépourvus d'effectivité dans les circonstances particulières de l'espèce.

102. Il appartient donc à la Cour d'examiner si, à la lumière des principes jurisprudentiels établis dans le domaine spécifique des mesures de surveillance, les requérants avaient à leur disposition une voie de recours qui leur aurait permis d'obtenir un examen de la conformité à la Convention de l'éventuelle surveillance dont ils peuvent faire l'objet en tant que journalistes ou avocats, hors du cadre de l'exercice normal de leurs activités professionnelles, et, dans cette circonstance, du respect des garanties qui s'attachent à un tel système de surveillance.

##### *i. Sur la nature du contrôle dont devaient disposer les requérants en l'espèce*

103. 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 (*Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni* [GC], n<sup>os</sup> 58170/13 et 2 autres, § 357, 25 mai 2021, et *Centrum för rättvisa c. Suède* [GC], n<sup>o</sup> 35252/08, § 271, 25 mai 2021). Dans le contexte des interceptions ciblées comme dans celui des interceptions en masse, elle a admis que la notification ultérieure des mesures de surveillance aux personnes concernées n'est pas nécessaire si le système de recours internes permet à toute personne soupçonnant que ses communications sont ou ont été interceptées de saisir les tribunaux, c'est-à-dire lorsque ceux-ci sont compétents même si l'intéressé n'a pas été informé de l'interception de ses communications (*Big Brother Watch et autres*, précité, § 358, *Centrum för rättvisa*, précité, § 272, *Roman Zakharov c. Russie* [GC], n<sup>o</sup> 47143/06, § 234, CEDH 2015, *Pietrzak et Bychawska-Siniarska et autres c. Pologne*, n<sup>os</sup> 72038/17 et 25237/18, § 239, 28 mai 2024, et *Kennedy c. Royaume-Uni*, n<sup>o</sup> 26839/05, § 167, 18 mai 2010).

104. Par ailleurs, la Cour considère que les pouvoirs dont dispose l'autorité et les garanties procédurales qu'elle offre sont des éléments à prendre en compte pour déterminer si le recours est effectif (*Big Brother Watch et autres*, précité, § 359, et *Centrum för rättvisa*, précité, § 273). En l'absence d'obligation de notification *a posteriori* d'une mesure de surveillance, il est impératif que le recours relève de la compétence d'un organe qui, sans être nécessairement judiciaire, soit indépendant de l'exécutif, assure l'équité de la procédure et offre, dans la mesure du possible, une procédure contradictoire. En outre, les décisions de cet organe doivent être motivées et juridiquement contraignantes, notamment pour ce qui est d'ordonner la cessation d'une interception irrégulière et la destruction des éléments interceptés obtenus et/ou conservés de manière illégale (*Big Brother Watch et autres*, précité, § 359, et *Centrum för rättvisa*, précité, § 273).

105. S'agissant en particulier de l'exigence de motivation des décisions, la Cour a jugé qu'une décision motivée présente l'avantage indéniable de mettre à la disposition du public des indications quant à l'interprétation des règles juridiques applicables, aux limites à respecter et à la manière dont l'intérêt public et les droits individuels doivent être mis en balance dans le contexte spécifique de l'interception en masse de communications (*Centrum för rättvisa*, précitée, § 361). Elle rappelle toutefois que l'étendue de l'obligation de motivation peut varier selon la nature de la décision et se détermine à la lumière des circonstances de la cause (*Kennedy*, précité, § 189). À cet égard, elle a estimé qu'en matière de surveillance secrète, un État pouvait à bon droit mettre en œuvre une politique de « non-confirmation et de non-dénégation » et se contenter d'informer les plaignants qu'aucune décision n'avait été rendue en leur faveur (*Kennedy*, précité, § 189).

106. Dans les affaires *Big Brother Watch et autres* et *Centrum för rättvisa* précitées, la Cour a examiné les recours disponibles en droit britannique et suédois en matière de surveillance secrète. Elle a constaté que les recours

prévus dans ces deux systèmes étaient ouverts à toute personne soupçonnant avoir fait l'objet d'une surveillance sans qu'elle ait à démontrer l'existence d'une mesure individuelle. Dans l'affaire *Centrum för rättvisa*, précitée, la Cour a considéré que le recours ouvert devant l'Inspection suédoise du renseignement extérieur manque d'effectivité en raison, d'une part, de son double rôle de supervision d'office et sur demande de toute personne intéressée (§ 359) et, d'autre part, de l'impossibilité pour les particuliers d'obtenir des décisions motivées sous quelque forme que ce soit en réponse à leurs plaintes ou questionnements concernant l'interception en masse de communications (§ 361). À l'inverse, dans l'affaire *Big Brother Watch et autres*, précitée, la Cour a considéré que le système britannique offre un recours juridictionnel solide à toutes les personnes pensant que leurs communications ont été interceptées par les services de renseignement (§§ 413-415). Elle a relevé en particulier que les membres du Tribunal des pouvoirs d'enquête (*Investigatory Powers Tribunal*, « l'IPT ») doivent exercer ou avoir exercé des hautes fonctions judiciaires, qu'ils ont accès à tous les documents utiles à leurs missions, y compris ceux non publics pour des raisons de sécurité nationale, qu'ils peuvent tenir des audiences publiques, dans la mesure du possible, et, lors des audiences à huis clos, inviter le Conseil près le Tribunal à soumettre des observations au nom des plaignants qui ne peuvent pas être représentés. La Cour a également souligné les pouvoirs de l'IPT en cas de constat d'irrégularité, notamment celui d'octroyer une indemnisation ou d'ordonner l'annulation d'un mandat d'interception et la destruction des éléments collectés. Enfin, elle a relevé que ses décisions étaient publiques.

*ii. Sur les recours invoqués par le Gouvernement*

107. Le Gouvernement fait valoir que le double contrôle des mesures de surveillance assuré par la CNCTR et le Conseil d'État est effectif.

108. La Cour rappelle 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 souligne qu'une telle possibilité fait figure d'exception au sein des États membres du Conseil de l'Europe dès lors que seuls cinq États, sur les trente-cinq analysés dans l'étude de droit comparé présentée dans l'arrêt *Pietrzak et Bychawska-Siniarska et autres*, précité, prévoient un recours juridictionnel *a posteriori* (paragraphe 58 ci-dessus).

109. 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 (paragraphe 27 ci-dessus, et, s'agissant des mesures prises à l'égard des professions protégées, paragraphes 18, 51 et 57 ci-dessus). Outre les garanties fixées dans les principes généraux qui gouvernent la mise en œuvre des techniques de renseignement, la Cour examinera les autres garanties entourant le contrôle des mesures de surveillance pour vérifier qu'elles en assurent l'effectivité au sens de sa jurisprudence.

- α) La réclamation devant la CNTCR sur le fondement de l'article L. 833-4 du CSI

110. La Cour observe qu'en parallèle du contrôle qu'elle exerce de sa propre initiative (paragraphes 49-51 ci-dessus), la CNCTR peut être saisie par toute personne qui soupçonne faire l'objet d'une technique de renseignement afin qu'elle procède au contrôle de la technique invoquée et vérifie la régularité de sa mise en œuvre.

111. En premier lieu, la Cour constate que la CNCTR est un organe composé de deux députés et deux sénateurs, désignés de manière à assurer une représentation pluraliste du Parlement, 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 relève ensuite que le mandat de ses membres, à l'exception des parlementaires, est de six ans, non renouvelable, et que les parlementaires sont nommés pour la seule durée de leur mandat au sein de l'assemblée dans laquelle ils siègent. Enfin, elle observe que le président de la CNCTR est nommé parmi ses membres magistrats de la Cour de cassation ou membres du Conseil d'État selon la procédure de nomination prévue par l'article 13 de la Constitution française, à savoir par décret du Président de la République pris après avis public de l'Assemblée nationale et du Sénat. Dans ces conditions, elle considère que la CNCTR revêt les caractéristiques d'un organe indépendant de l'exécutif.

112. En deuxième lieu, la Cour accorde une importance particulière au fait que les membres de la CNCTR et les agents qui les assistent sont habilités au secret de la défense nationale et qu'ils disposent d'un accès permanent, complet et direct aux renseignements collectés, transcriptions, extractions ainsi qu'aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés et peuvent solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de leurs missions (*Big Brother Watch et autres*, précité, § 413, et *Kennedy*, précité, § 167).

113. En troisième lieu, la Cour reconnaît, avec les requérants, qu'en cas de constat d'irrégularité, les pouvoirs de la CNCTR sont limités dès lors qu'elle 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. Au demeurant, la Cour observe qu'à ce jour, l'intégralité des recommandations de la CNCTR a été suivie par le Premier ministre et qu'elle n'a pas eu besoin de saisir le Conseil d'État d'un tel recours.

114. Enfin, la Cour relève que si la mission de contrôle de la CNCTR sur le fondement des réclamations individuelles s'exerce en parallèle de sa mission générale de supervision de la mise en œuvre des techniques de renseignement, sa saisine 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 (comparer avec l'arrêt *Centrum för rättvisa* précité dans lequel la Cour a relevé les carences du système suédois qui n'offre qu'une voie de recours devant l'Inspection du renseignement extérieur, paragraphe 106 ci-dessus).

115. Il appartient donc à la Cour d'examiner si le recours ouvert devant le Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 841-1 du CSI satisfait aux exigences exposées aux paragraphes 103 à 105 ci-dessus.

β) Le recours devant le Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 841-1 du CSI

116. La Cour relève que les requêtes formées dans le cadre de l'article L. 841-1 du CSI sont examinées par la formation spécialisée du Conseil d'État. 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 (paragraphe 47 ci-dessus).

117. Pour autant, et en premier lieu, la Cour considère que les restrictions apportées au principe du contradictoire et de l'égalité des armes sont compensées dans le cadre juridique français par des garanties procédurales solides. Elle note que si les demandeurs ont un accès limité aux pièces du dossier, les juges de la formation spécialisée, désignés parmi les plus expérimentés du Conseil, sont habilités au secret de la défense nationale, ce qui leur permet d'avoir à disposition tous les éléments nécessaires à l'exercice de leur office juridictionnel, y compris ceux couverts par le secret de la défense nationale. Par ailleurs, la formation spécialisée tient des audiences lors desquelles les parties, à savoir le demandeur et le Premier ministre, peuvent présenter des observations orales. Si le contradictoire est limité à l'égard des demandeurs, la CNCTR en revanche est informée de toute requête présentée par ces derniers, et invitée à présenter des observations écrites ou orales. L'intégralité des pièces produites par les parties lui est alors communiquée. En outre, la Cour relève que la formation spécialisée dispose de pouvoirs d'instruction lui permettant d'accéder aux données du litige,

auprès des services de renseignement ou de la CNCTR, qui ne lui sont pas soumises par les parties. Elle dispose également de la faculté de soulever d'office tout moyen. La Cour estime que ces modalités permettent au Conseil d'État 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 (voir, *mutatis mutandis*, *Regner c. République tchèque* [GC], n° 35289/11, § 153, 19 septembre 2017, *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], n° 80982/12, § 156, 15 octobre 2020, et *Kennedy*, précité, § 186).

118. En deuxième lieu, en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil d'État 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. Par ailleurs, il peut condamner l'État 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. La Cour estime que ces pouvoirs sont de nature à apporter un redressement approprié en matière de surveillance secrète (*Big Brother Watch et autres*, précité, § 359, et *Centrum för rättvisa*, précité, § 273).

119. En troisième lieu, s'agissant des décisions rendues par la formation spécialisée, il convient de constater qu'elles sont publiques mais ne peuvent en aucun cas révéler des éléments couverts par le secret de la défense nationale. Lorsque le demandeur n'a fait l'objet d'aucune technique de renseignement ou en a fait l'objet mais dans des conditions régulières, la décision de la formation spécialisée se contente d'indiquer qu'aucune illégalité n'a été commise, sans confirmer, ni infirmer la mise en œuvre d'une technique de renseignement. Lorsque la formation spécialisée constate qu'une technique de renseignement est ou a été mise en œuvre illégalement, elle en informe le demandeur, sans toutefois faire état d'élément protégé par le secret de la défense nationale. La Cour reconnaît que la motivation des décisions du Conseil d'État rendues dans le cadre du recours prévu par l'article L. 841-1 du CSI est donc limitée. Elle rappelle cependant qu'elle a admis, dans le domaine spécifique de la surveillance secrète, que les États ont légitimement besoin d'opérer dans le secret (*Big Brother Watch et autres*, précité, § 322, et *Centrum för rättvisa*, précité, § 236) et que la notification d'une mesure de surveillance pourrait compromettre le but à long terme qui justifiait la surveillance et contribuer à révéler les méthodes de travail des services de renseignements, leurs champs d'observation et même, le cas échéant, l'identité de leurs agents (voir, *mutatis mutandis*, *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, § 58, série A n° 28). Pour cette raison, la Cour considère 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 État contractant mette en œuvre une politique de « non-confirmation et de non-dénégation » (*Kennedy*, précité, § 189).

120. 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 » (paragraphe 19 ci-dessus).

121. Au vu de ce qui précède concernant les modalités d'examen des requêtes par la formation spécialisée et des pouvoirs dont elle dispose pour traiter les cas d'illégalité, 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. Elle rappelle à cet égard avoir jugé qu'en matière de surveillance secrète, un « recours effectif » selon l'article 13 doit s'entendre d'un recours aussi effectif qu'il peut l'être eu égard à sa portée limitée, inhérente à tout système de surveillance (*Klass*, précité, § 69).

122. Il reste donc à la Cour à déterminer si les circonstances invoquées par les requérants au paragraphe 93 ci-dessus les dispensaient d'exercer ce recours.

123. À cet égard, 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'État, 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. Une mesure prise en application d'une loi (acte réglementaire ou décision individuelle), dont la conformité aux dispositions constitutionnelles protectrices des droits fondamentaux a été déclarée par le Conseil constitutionnel, peut être jugée incompatible avec ces mêmes droits tels qu'ils se trouvent garantis par la Convention à raison, par exemple, de son caractère disproportionné dans les circonstances de la cause (*Charron et Merle-Montet c. France* (déc.), n° 22612/15, § 28, 16 janvier 2018, *Graner c. France* (déc.), n° 84536/17, § 53, 5 mai 2020, et *Daoudi contre France* (déc.), n° 48638/18, § 30, 12 juillet 2023).

124. 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, en l'absence de tout grief conventionnel retenu dans ses décisions, la Cour souligne qu'aux dates d'introduction des requêtes n<sup>os</sup> 1 à 12 (introduites le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2015 ou dans les deux mois suivants), le Conseil d'État n'avait pas encore rendu de décision. 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 (*Gherghina*, décision précitée, § 106). 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'État 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'État 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 (paragraphe 54-57 ci-dessus). En particulier, elle note que la Haute juridiction s'est prononcée sur les conditions de mise en œuvre des techniques de renseignement à l'égard des avocats (paragraphe 57 ci-dessus).

*iii. Conclusion*

125. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, 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 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.

126. La Cour rappelle à cet égard, une fois de plus, qu'il est primordial que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revête un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme, et ce d'autant plus dans le cas de demandes touchant au secret de la défense nationale. Il est particulièrement important en pareil cas que les juridictions internes, qui ont accès aux documents confidentiels, ménagent d'abord l'équilibre complexe et délicat entre les intérêts en présence (voir, *mutatis mutandis*, *Privacy International et autres c. Royaume-Uni* (déc.), n° 46259/16, § 41, 7 juillet 2020).

127. Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que 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 que 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.

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET  
AUTRES REQUÊTES

Par ces motifs, la Cour,

*Décide*, à l'unanimité, de joindre les requêtes ;

*Déclare*, à l'unanimité, les requêtes n<sup>os</sup> 1 à 12 irrecevables ;

*Déclare*, à la majorité, les requêtes n<sup>os</sup> 13 et 14 irrecevables.

Fait en français puis communiqué par écrit le 16 janvier 2025.

Victor Soloveytchik  
Greffier

María Elósegui  
Présidente

## ANNEXE

## Liste des requêtes

N°	Requête N°	Nom de l'affaire	Introduite le	Requérant Année de naissance (le cas échéant) Lieu de résidence	Représenté par
1.	49526/15	Association confraternelle de la Presse Judiciaire c. France	03/10/2015	<b>ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE</b> Paris	Patrice SPINOSI
2.	49615/15	Lecomte c. France	03/10/2015	<b>Hélène LECOMTE</b> 1975 Paris	Patrice SPINOSI
3.	49616/15	Martin c. France	03/10/2015	<b>Anne-Sophie MARTIN</b> 1964 Paris	Patrice SPINOSI
4.	49617/15	Babonneau c. France	03/10/2015	<b>Marine BABONNEAU</b> 1973 Paris	Patrice SPINOSI
5.	49618/15	Souchard c. France	03/10/2015	<b>Pierre Antoine SOUCHARD</b> 1964 Paris	Patrice SPINOSI

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET AUTRES REQUÊTES

N°	Requête N°	Nom de l'affaire	Introduite le	Requérant Année de naissance (le cas échéant) Lieu de résidence	Représenté par
6.	49619/15	Triomphe c. France	03/10/2015	<b>Chloé TRIOMPHE</b> 1975 Paris	Patrice SPINOSI
7.	49620/15	Egre c. France	03/10/2015	<b>Pascale ÉGRÉ</b> 1971 Paris	Patrice SPINOSI
8.	49621/15	Deniau c. France	03/10/2015	<b>Jean-Philippe DENIAU</b> 1966 Malakoff	Patrice SPINOSI
9.	55058/15	Ordre des Avocats du Barreau de Paris c. France	29/10/2015	<b>ORDRE DES AVOCATS AU BARREAU DE PARIS</b> Paris	Patrice SPINOSI
10.	55061/15	Sur c. France	29/10/2015	<b>Pierre-Olivier SUR</b> 1963 Paris	Patrice SPINOSI
11.	59602/15	Eydoux c. France	27/11/2015	<b>Pascal EYDOUX</b> 1953 Paris	Patrice SPINOSI
12.	59621/15	Conseil National Des Barreaux c. France	27/11/2015	<b>CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX</b> Paris	Patrice SPINOSI

DÉCISION ASSOCIATION CONFRATERNELLE DE LA PRESSE JUDICIAIRE c. FRANCE ET AUTRES REQUÊTES

N°	Requête N°	Nom de l'affaire	Introduite le	Requérant Année de naissance (le cas échéant) Lieu de résidence	Représenté par
13.	30635/17	Follorou c. France	19/04/2017	<b>Jacques FOLLOROU</b> 1967 Paris	Patrice SPINOSI
14.	30636/17	Johannes c. France	19/04/2017	<b>Franck JOHANNES</b> 1960 Paris	Patrice SPINOSI