



COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE
DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

Délibération n° 1/2025 du 13 mars 2025

1. Saisie pour avis le 26 février 2025 par le Premier ministre¹ d'un projet d'amendement aux dispositions de l'article 8 de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, telle qu'adoptée par le Sénat en première lecture le 4 février 2025, en tant que celles-ci modifieraient temporairement les dispositions de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure (CSI), la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), réunie en formation plénière, a formulé les observations suivantes.

2. Les dispositions de l'article 8 de la proposition de loi ont pour objet d'instituer une expérimentation tendant à étendre le recours à la technique dite de l'algorithme, prévue à l'article L. 851-3 du CSI, à la finalité mentionnée au 6° de l'article L. 811-3 du même code, soit la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées.

Initialement introduite dans le droit positif à titre expérimental par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, et uniquement afin de détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste (soit au titre de la finalité mentionnée au 4° de l'article L. 811-3 du CSI), cette technique a été pérennisée par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

Très récemment, l'article 6 de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France a temporairement étendu les dispositions de l'article L. 851-3 du CSI aux finalités mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 811-3 du même code, afin que des traitements automatisés puissent également être mis en œuvre pour détecter des connexions susceptibles de révéler des ingérences étrangères ou des menaces pour la défense nationale. Bien qu'intégrées au code de la sécurité intérieure, ces dispositions modificatives ne sont applicables que jusqu'au 1^{er} juillet 2028 et devront donner lieu à un rapport au Parlement au plus tard deux ans avant cette date, de sorte qu'elles présentent un caractère expérimental.

En l'état des modifications apportées à l'article 8 de la proposition de loi par le Sénat, celui-ci, en cas d'adoption définitive par le Parlement :

- modifierait les dispositions de l'article L. 851-3 du CSI en les étendant à la finalité mentionnée au 6° de l'article L. 811-3 du même code (*V bis*²),

¹ Voir le courrier du 26 février 2025, reçu le jour même, adressé à la présidente par intérim de la CNCTR par le directeur du cabinet.

² Les I à V de l'article 8 ont été supprimés par le Sénat dans la version de la proposition de loi adoptée le 4 février 2025.

- modifierait les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 25 juillet 2024 précitée afin de revenir à la rédaction antérieure de l'article L. 851-3 du CSI ne prévoyant le recours aux algorithmes qu'au titre de la finalité mentionnée au 4° de l'article L. 811-3 du même code à compter du 31 décembre 2028 (V *ter*) ;
- prévoirait la remise de deux rapports par le Gouvernement au Parlement, le premier, au plus tard deux ans avant la date du 31 décembre 2028, relatif à l'application de la technique de l'algorithme à la finalité relative à la criminalité et la délinquance organisées, le second, au plus tard six mois avant cette même date, présentant un bilan de cette application. Il est précisé que ces rapports devront analyser la pertinence du recours à la technique de l'algorithme pour cette finalité, donner le sens des avis rendus par la CNCTR, et qu'une version transmise à la délégation parlementaire au renseignement devra comporter des exemples de mise en œuvre des algorithmes et faire état du volume de données traitées, du nombre d'identifiants signalés et du nombre de transmissions à l'autorité judiciaire (VI).

3. Dans sa rédaction adoptée par le Sénat, le I de l'article 8 de la proposition de loi modifie le I de l'article L. 851-3 du CSI afin de prévoir que la mise en œuvre de la technique de l'algorithme peut être autorisée pour détecter des connexions susceptibles de révéler des menaces « *relatives à la criminalité et à la délinquance organisées* », sans autre précision.

L'amendement envisagé par le Gouvernement dans sa saisine mentionne, pour sa part, des menaces « *relatives à la criminalité organisée en tant qu'elles concernent des trafics de stupéfiants, les trafics d'armes et d'explosifs et le blanchiment des produits qui en sont issus* ».

À titre liminaire, la commission note qu'en l'état des travaux parlementaires devant l'Assemblée nationale, un amendement ayant un objet très similaire a été adopté par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République à l'initiative de l'un des rapporteurs du texte³.

Remarques liminaires sur la notion de « narcotrafic »

4. Il y a tout d'abord lieu de relever que l'extension du champ de l'algorithme à certaines seulement des infractions entrant dans le champ de la finalité mentionnée au 6° de l'article L. 811-3 du CSI, dite finalité 6, est cohérente avec l'objet de la proposition de loi, qui est la lutte contre le narcotrafic.

La commission souligne que si la notion de « narcotrafic » n'a, en l'état, pas de définition en droit positif national, cette notion renvoie à des préoccupations ressortant de longue date des principales conventions internationales traitant des trafics de stupéfiants transnationaux, telle que la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes signée à Vienne le 20 décembre 1988. Après avoir rappelé en préambule les « *effets dévastateurs croissants* » du trafic illicite de stupéfiants qui « *sapent les fondements de l'économie légitime et menacent la stabilité, la sécurité et la souveraineté des États* », cette convention met en avant le caractère international des activités criminelles liées au trafic des stupéfiants, les liens entre ce

³ Voir amendement n° CL 668 du 5 mars 2025, présenté par M. Vicot, rapporteur, qui restreint le champ de l'extension des dispositions de l'article L. 811-3 du CSI à la criminalité organisée en tant qu'elle concerne les « *trafics de stupéfiants* », les « *trafics d'armes* » et le « *blanchiment des produits qui en sont issus* ».

trafic illicite et d'autres activités criminelles connexes, et souligne la nécessité de prendre en compte les gains financiers qu'il procure en déjouant les diverses opérations visant à masquer l'origine frauduleuse des fonds.

De même, la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale, dite de Palerme, adoptée le 15 novembre 2000, rappelle le fléau mondial que représente la criminalité transnationale organisée, notamment lorsqu'elle porte sur les trafics de drogues, et conclut à l'impérieuse nécessité de mettre en place une coopération internationale pour lutter contre les groupes criminels organisés. Elle invite les États parties à couvrir dans leur droit interne toutes les infractions graves impliquant de tels groupes criminels structurés, y compris le blanchiment du produit du crime. Par ailleurs, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à cette convention, cherche à prendre en compte les trafics d'armes des groupes criminels organisés, corollaires classiques des trafics de stupéfiants.

Constatant l'ampleur prise par le trafic de stupéfiants en France, le rapport établi au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier⁴ reprend ces préoccupations et propose d'appréhender le trafic de stupéfiants dans sa globalité, en tenant compte des infractions connexes consubstantielles à son développement. Ce rapport souligne en particulier la porosité entre ce trafic et d'autres trafics violents, notamment les trafics d'armes, le fait que ces activités illégales ont pour corollaire nécessaire le blanchiment des revenus qui en sont issus et le développement d'organisations criminelles qui, même en Europe, n'hésitent plus à défier l'État.

5. À la lumière de ces éléments d'interprétation, la notion de narcotrafic pourrait être analysée comme désignant le trafic de stupéfiants de portée transnationale, appréhendé dans sa globalité en ce qu'il a pour corollaire une violence exacerbée et génère des gains financiers très importants.

En l'état du droit positif français, pourraient dès lors relever du champ du narcotrafic les trafics de stupéfiants structurés et organisés et les infractions connexes, notamment les trafics d'armes et d'explosifs, les blanchiments et associations de malfaiteurs y afférents, voire les crimes d'atteintes aux personnes, dès lors qu'ils s'insèrent dans la finalité 6. Ce champ infractionnel permettrait de prendre en compte le continuum des agissements répréhensibles en matière de trafic de stupéfiants.

Sur le principe de l'extension de la technique de l'algorithme

6. Au vu des termes de la saisine, la CNCTR comprend que l'objet de l'amendement envisagé par le Gouvernement est d'étendre la technique dite de l'algorithme à la finalité 6 non pour lutter contre toute forme de criminalité et de délinquance organisées, comme l'impliquerait la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, mais à la seule fin de combattre le narcotrafic, tel que défini au point précédent.

La commission rappelle que le Conseil Constitutionnel s'est prononcé dans sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 sur les dispositions relatives à l'algorithme

⁴ Voir le rapport n° 588 du 7 mai 2024, de MM. Jérôme Durain et Etienne Blanc, *Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic*.

introduites initialement à l'article L. 851-3 du CSI⁵. Il a considéré que ces dispositions ne portaient pas une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen eu égard aux garanties procédurales mises en place. Il a également estimé que le législateur avait précisément circonscrit les finalités invocables et retenu des critères qui n'étaient pas en inadéquation avec l'objectif poursuivi par ces mesures de police administrative⁶.

S'inscrivant dans cette appréciation, la CNCTR relève que le Gouvernement propose d'étendre la technique de l'algorithme aux infractions relevant de la finalité mentionnée au 6° de l'article L. 811-3 du CSI qui sont en lien avec le narcotrafic, dont il n'est guère contestable qu'elles font peser un risque particulier sur la cohésion nationale et la stabilité des institutions.

7. Elle souligne, en outre, que les garanties procédurales, relevées par le Conseil Constitutionnel dans la décision précitée, ont été significativement renforcées, à la faveur de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

En particulier, il importe de rappeler que la technique de l'algorithme a été conçue comme un instrument permettant la détection, en fonction de paramètres déterminés, de signaux faibles susceptibles de révéler une menace pour les intérêts fondamentaux de la Nation, en minimisant les surveillances réalisées. Depuis 2021, la CNCTR est ainsi appelée à se prononcer par un avis de portée contraignante sur les deux temps successifs de sa mise en œuvre, concernant la mise en place d'un traitement automatisé puis la levée de l'anonymat en cas de détection d'une menace par le traitement. Elle exerce un contrôle rigoureux sur les demandes d'autorisation présentées à ces deux étapes. La commission veille en particulier à la pertinence des paramètres envisagés pour l'algorithme, qui doivent reposer sur des critères objectifs, non discriminatoires et en lien avec la finalité poursuivie, et à la maîtrise du caractère intrusif des traitements correspondants. À ce contrôle, s'ajoute l'examen de la motivation justifiant au fond la mise en œuvre de la technique et du respect de la légalité externe, en particulier des dispositions régissant les compétences des services.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'extension du champ de l'algorithme envisagée par le Gouvernement peut être regardée comme justifiée par la finalité poursuivie et suffisamment circonscrite pour permettre à la CNCTR de s'assurer de la proportionnalité des atteintes au droit au respect de la vie privée aux motifs qui seront invoqués par les services pour la mise en œuvre d'une technique d'algorithme sur le fondement de la finalité considérée.

8. La CNCTR rappelle, en outre, que la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur la conventionalité des dispositifs de surveillance de masse des communications électroniques dans plusieurs arrêts, dont les deux arrêts de grande chambre du 25 mai 2021, *Centrum för rättvisa c. Suède* et *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*. Qu'il s'agisse de données de contenu de ces communications ou de métadonnées, elle a notamment considéré qu'une atteinte au droit au

⁵ Voir décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 portant sur la loi relative au renseignement, § 58-60.

⁶ Ainsi, aux termes de la décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 précitée et de la doctrine de la CNCTR, la finalité 6 inclut l'ensemble des infractions énumérées aux articles 706-73 et, lorsqu'elles sont commises en bande organisée, celles énumérées aux articles 706-73-1 du code de procédure pénale et aux articles 414 à 415 du code des douanes. Voir également sur ce point l'étude consacrée à cette finalité dans le 8^{ème} rapport d'activité 2023 de la CNCTR, p. 93 et suivantes.

respect de la vie privée, posé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, était admissible à la condition qu'elle poursuive un but légitime et que le dispositif de surveillance soit précisément déterminé par la loi, qu'il soit nécessaire et présente des garanties procédurales « *de bout en bout* ».

Au vu des exigences posées par la Cour, et alors même que, comme rappelé ci-dessus, la technique de l'algorithme est conçue dans le CSI comme un outil de détection de la menace et non de surveillance directe, le cadre juridique national peut être regardé comme présentant des garanties procédurales « *de bout en bout* » suffisantes. À cet égard, outre le contrôle préalable déjà rappelé de la CNCTR, autorité indépendante disposant aujourd'hui d'un pouvoir de contrôle contraignant, exercé sur les deux phases de mise en œuvre des traitements algorithmiques et de levée d'anonymat, il y a lieu de relever, là encore, le renforcement des garanties procédurales opérées depuis l'instauration de la technique en 2015. Peuvent notamment être mentionnées, la mise en place d'une architecture technique et organisationnelle confiant l'exécution centralisée des algorithmes à un service distinct des services de renseignement, qui ne peuvent à aucun moment accéder directement aux données soumises aux traitements automatisés, et l'instauration d'un régime plus restrictif de conservation et de destruction des données recueillies.

Dans ces conditions, l'extension envisagée, qui s'inscrit dans le contrôle « *de bout en bout* » mis en place par la législation nationale pour les algorithmes, porte sur les formes les plus graves du narcotrafic, dont la prévention est susceptible de constituer l'un des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 8 de la convention.

Sur la rédaction envisagée par le projet d'amendement

9. À titre liminaire, la CNCTR rappelle que le 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure prévoit que le recours aux techniques de renseignement peut être autorisé pour « *la prévention de la délinquance et de la criminalité organisées* ». Il résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 2015 précitée que cette disposition fait référence aux crimes et délits énumérés à l'article 706-73 du code de procédure pénale ainsi qu'aux délits prévus par l'article 414 du code des douanes commis en bande organisée. Dans le cadre de ses avis, la CNCTR a par ailleurs estimé que les infractions mentionnées à l'article 706-73-1 du code de procédure pénale, qui a été introduit dans le droit positif postérieurement à l'intervention de cette décision, entraient également dans le champ de cette finalité.

Cela étant rappelé, la CNCTR entend relever plusieurs incertitudes juridiques et pratiques que soulève la rédaction retenue pour l'amendement proposé.

10. En premier lieu, la CNCTR constate que ce texte renvoie à la seule « criminalité » organisée, en tant qu'elle concerne les trafics de stupéfiants, les trafics d'armes et d'explosifs et le blanchiment des produits issus de ces trafics.

En l'état, cette formulation devrait conduire à exclure du champ de l'extension de l'algorithme les infractions présentant le caractère de délits et relevant par suite non de la criminalité mais de la délinquance organisée. Or, en l'état actuel de la législation pénale, les trafics d'armes et d'explosifs et l'essentiel des opérations de blanchiment relèvent exclusivement du champ

délictuel, les peines encourues pour ces faits étant au maximum de dix ans d'emprisonnement⁷. Une partie du trafic de stupéfiants relève également du champ délictuel⁸.

Si le gouvernement entend limiter le champ d'application de l'algorithme aux seules infractions relevant de la catégorie des crimes au sens de l'article 111-1 du code pénal, les infractions à la législation sur les armes et les explosifs et sur le blanchiment y afférent ne devraient donc pas être mentionnées.

Dans cette hypothèse, la CNCTR note que l'amendement restreindrait de fait l'emploi de la technique de l'algorithme aux seules infractions aux seuls crimes relevant de la criminalité organisée suivants :

- le fait de diriger ou d'organiser un groupement ayant pour objet la production, la fabrication, l'importation, l'exportation, le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicite de stupéfiants⁹ ;
- la production ou la fabrication illicites de stupéfiants¹⁰ ;
- l'importation ou l'exportation illicites de stupéfiants commises en bande organisée¹¹ ;
- le fait de faciliter la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur de l'une des infractions relevant de trafics de stupéfiants criminels ou d'apporter son concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit de l'un de ses trafics¹².

Or, ce périmètre infractionnel, extrêmement restreint, ne paraît pas correspondre aux infractions susceptibles d'entrer dans la catégorie du « narcotrafic », tel que défini plus haut.

En sens inverse, si le Gouvernement entend au contraire désigner par « criminalité organisée » les faits imputables à une organisation criminelle, qu'il s'agisse de crimes ou de délits, la CNCTR relève que la formulation manque de clarté et comporte un risque de censure par le Conseil constitutionnel.

En effet, au regard de la contradiction que comporte la rédaction retenue, l'amendement pourrait être regardé comme méconnaissant le principe de clarté de la loi, qui découle de l'article 34 de la Constitution, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La mention de la délinquance organisée, en plus de celle de criminalité organisée, assurerait la cohérence rédactionnelle de l'amendement et permettrait d'éviter cet écueil.

⁷ L'article 706-73 du code de procédure pénale vise en ce sens : « 12° Délits en matière d'armes et de produits explosifs prévus aux articles 222-52 à 222-54, 222-56 à 222-59, 322-6-1 et 322-11-1 du code pénal, aux articles L. 2339-2, L. 2339-3, L. 2339-10, L. 2341-4, L. 2353-4 et L. 2353-5 du code de la défense ainsi qu'aux articles L. 317-2 et [...] 14° Délits de blanchiment prévus par les articles 324-1 et 324-2 du code pénal [...] ».

⁸ L'article 706-73 du code de procédure pénale vise en effet dans son 3° les « crimes et délits de trafic de stupéfiants prévus par les articles 222-34 à 222-40 du code pénal ».

⁹ Crime puni à titre principal de la réclusion criminelle à perpétuité et 7 500 000 euros d'amende (1^{er} alinéa de l'article 222-34 du code pénal).

¹⁰ Crimes punis à titre principal de vingt ans de réclusion criminelle et 7 500 000 euros d'amende et, de trente ans de réclusion criminelle et 7 500 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis en bande organisée (article 222-35 alinéas 1 et 2 du code pénal).

¹¹ Crimes punis de trente ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 euros d'amende (article 222-36, alinéa 2, du code pénal).

¹² Crimes punis des mêmes peines que le trafic dont son auteur a eu connaissance (article 222-38 du code pénal).

11. En deuxième lieu, la CNCTR relève que, indépendamment de la question du champ des incriminations pénales à retenir, délictuelles et criminelles, ou seulement criminelles, la référence au trafic de stupéfiants soulève aussi la question de la prise en compte des infractions douanières prévues au dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes que sont les délits de contrebande, d'importation et d'exportation de produits prohibés, lorsqu'elles sont commises en bande organisée et portent sur des produits stupéfiants.

Ces infractions douanières spécifiques ne relèvent en effet pas des dispositions du code pénal relatives au trafic de stupéfiants alors qu'elles semblent pleinement correspondre à la notion de narcotrafic, telle qu'appréhendée dans les conventions internationales et le rapport parlementaire précités. Pour s'assurer de l'extension du champ de l'algorithme à ces infractions douanières, le cas échéant, il pourrait être jugé préférable d'adopter une rédaction qui les mentionne explicitement.

12. En dernier lieu, s'agissant de la portée pratique de l'extension du champ de l'algorithme envisagée, la CNCTR rappelle qu'aux termes de l'article L. 851-3 du CSI, la technique de l'algorithme est réservée aux seuls services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du CSI, autrement appelés services du « premier cercle ». Il en résulte que les services dits du « second cercle » tels que les services de police et de gendarmerie, y compris les offices, n'ont pas accès à cette technique.

En outre, parmi les services du premier cercle, seuls ceux dont les missions comprennent la lutte contre les trafics mentionnés par les nouvelles dispositions envisagées pourraient solliciter la mise en œuvre d'un algorithme, conformément à l'article L. 811-3 du CSI et aux actes réglementaires déterminant les missions de chacun des services. Dès lors, en l'état des dispositions réglementaires définissant les missions des services du premier cercle, l'extension du champ de l'algorithme envisagée aurait, de fait, une portée pratique très limitée.

13. Sous les réserves précédemment exposées, le CNCTR émet un avis favorable sur le principe de l'extension de la technique de l'algorithme qui résulterait du projet d'amendement transmis par le Gouvernement.

Délibéré en formation plénière le 13 mars 2025,

Solange Moracchini



Présidente par intérim
de la Commission nationale de contrôle des
techniques de renseignement

