



COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE
DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

Délibération n° 1/2022 du 13 janvier 2022

Saisie pour avis les 10 et 28 décembre 2021 par le ministre de l'intérieur¹ d'un projet de décret en Conseil d'Etat modifiant diverses dispositions du code de la sécurité intérieure, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), réunie en formation plénière, a formulé les observations suivantes.

I. Remarques de portée générale

Le projet de décret est notamment pris sur le fondement de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit que les services dits du « second cercle », c'est-à-dire autres que les services spécialisés de renseignement, peuvent être autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du même code lorsqu'ils sont désignés à cet effet par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNCTR. Ce décret doit préciser les techniques auxquelles les services peuvent recourir ainsi que les finalités qui peuvent donner lieu à autorisation.

La CNCTR a déjà rendu sept avis² sur des projets de décret en Conseil d'Etat pris sur ce fondement. Elle rappelle, à titre liminaire, certaines observations et recommandations de portée générale formulées dans ces avis.

a) L'article L.801-1 du code de la sécurité intérieure prévoit qu'il ne peut être porté atteinte au respect de la vie privée, dans toutes ses composantes, 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. Il impose ainsi que la capacité de mettre en œuvre des techniques de renseignement soit strictement et précisément limitée aux services qui ont légalement pour mission de mener des actions de prévention relevant de la police administrative et justifient d'un besoin avéré d'y recourir.

¹ Voir le courrier du 3 décembre 2021, reçu le 10 décembre suivant, adressé au président de la CNCTR par le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur, complété par une saisine rectificative reçue le 28 décembre 2021.

² Il s'agit des délibérations n° 2/2015 du 12 novembre 2015, n° 3/2016 du 8 décembre 2016, n° 5/2017 du 7 décembre 2017, n° 2/2018 du 17 mai 2018, n° 1/2019 du 2 mai 2019, n° 5/2019 du 7 novembre 2019 et n° 1/2021 du 4 février 2021. Ces délibérations sont disponibles sur le site internet de la commission.

La CNCTR en déduit que la nature des techniques auxquelles peuvent avoir accès les services du « second cercle » dépend de la part qu'occupe le renseignement au sein de leurs missions ainsi que de leur capacité à mettre en œuvre ces techniques de manière sûre.

b) A cet égard toutefois, la CNCTR estime que les termes de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure ne font pas obstacle à ce que le service fasse appel à un opérateur technique, celui-ci ne pouvant, en revanche, participer à l'exploitation des renseignements collectés.

c) La CNCTR rappelle, enfin, que l'exercice effectif de la mission de contrôle qui lui a été confiée par la loi nécessite qu'elle puisse, outre le contrôle *a priori* sur les demandes tendant à mettre en œuvre une technique, mener à bien un contrôle *a posteriori* sur cette mise en œuvre et, notamment, sur la teneur des données recueillies. Ceci impose une centralisation de ces données, auxquelles la CNCTR doit avoir un accès permanent, complet et direct, conformément à l'article L. 833-2 du code de la sécurité intérieure. Pour les services du « second cercle », cette centralisation doit, du point de vue de la commission, être réalisée de préférence par le groupement interministériel de contrôle (GIC).

II. Observations détaillées

Le ministre de l'intérieur indique que le projet de décret tend, d'une part, à prendre en considération la création, par un arrêté du 25 février 2021, d'un nouveau service, le commandement de la gendarmerie dans le cyberspace et, d'autre part, à désigner les services dits du « second cercle » autorisés à mettre en œuvre, à titre expérimental, la technique d'interception des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire régie par l'article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

Le projet de décret contient, par ailleurs, les mesures formelles achevant le toilettage des dispositions relatives à la direction du renseignement de la préfecture de police et tirant les conséquences de la modification de l'article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure par la loi du 30 juillet 2021 précédemment mentionnée.

Il comporte, enfin, des dispositions spécifiques à l'outre-mer afin, notamment, de tirer les conséquences de la création des directions territoriales de la police nationale (DTPN) dans les collectivités de Guyane, de Mayotte et de Nouvelle-Calédonie par le décret n° 2019-1475 du 27 décembre 2019 portant création et organisation des directions territoriales de la police nationale.

1. La création du commandement de la gendarmerie dans le cyberspace

Par un arrêté du ministre de l'intérieur en date du 25 février 2021, publié au Journal Officiel le 18 mars suivant, a été créé un commandement de la gendarmerie dans le cyberspace (ci-après « Comcybergend »).

Aux termes de cet arrêté, ce service, directement rattaché au directeur général de la gendarmerie nationale, a pour mission de piloter, conduire et animer le dispositif de la gendarmerie nationale dans la lutte contre les « cybermenaces ».

Il se compose de quatre divisions : la division de la stratégie, la division des opérations, la division de la proximité numérique et la division appui/ressources.

La création de ce service s'inscrit dans le cadre de la stratégie de transformation de la gendarmerie nationale intitulée « GEND 20.24 » et vise à renforcer la lisibilité, la coordination et l'efficacité de l'action de la gendarmerie dans la lutte contre la cybercriminalité aussi bien en matière de prévention que d'investigations.

Les 7 000 enquêteurs numériques sur lesquels s'appuie la gendarmerie nationale étaient, jusqu'à présent, répartis dans différentes structures sur l'ensemble du territoire national (métropole et outre-mer).

Le Comcybergend rationalise cette organisation en regroupant :

- le centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N)³, jusqu'ici rattaché au service central de renseignement criminel (SCRC) ;
- le département informatique-électronique (INL) de la division criminalistique, ingénierie et numérique de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) ;
- le pôle national de lutte contre les cybermenaces (PNLC), jusqu'ici rattaché à la sous-direction de la police judiciaire (SDPJ).

En outre, le Comcybergend dispose d'une autorité fonctionnelle sur les correspondants en technologies numériques (C-NTECH) répartis à l'échelon des brigades, sur les enquêteurs en technologies numériques spécialisés (NTECH) répartis à l'échelon départemental, ainsi que sur les antennes du C3N au sein des sections de recherches des chefs-lieux des juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS).

Le projet de décret prévoit que la division des opérations du Comcybergend soit désormais désignée, en tant que telle, comme service du « second cercle » et puisse être autorisée à mettre en œuvre, au seul titre de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées prévue par le 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, les techniques de renseignement suivantes :

³ Désormais intégré à la division des opérations du Comcybergend.

- l'accès aux données de connexion en temps différé (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- la géolocalisation en temps réel (article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure) ;
- le balisage (article L. 851-5 du code de la sécurité intérieure) ;
- le recueil de données de connexion par *IMSI catcher* (article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure) ;
- l'interception de sécurité exécutée auprès des opérateurs de communications électroniques par le groupement interministériel de contrôle (I de l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- l'interception de sécurité effectuée sur des réseaux exclusivement hertziens (article L. 852-2 du code de la sécurité intérieure) ;
- l'interception des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire (article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure) ;
- la captation de paroles prononcées à titre privé et la captation d'images dans un lieu privé (article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- le recueil de données informatiques (article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure) ;

Par ailleurs, elle serait autorisée à s'introduire dans un lieu privé ne constituant pas un lieu d'habitation pour y mettre en place, utiliser ou retirer une balise, un dispositif de captation de paroles, un dispositif de captation d'images ou un dispositif de recueil de données informatiques.

Le projet de décret entend, en outre, permettre à la division des opérations du Comcybergend, au même titre que les militaires du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, des groupes d'observation et de surveillance et du service central de renseignement criminel, d'apporter son concours à la sous-direction de l'anticipation opérationnelle⁴ (SDAO), à la sous-direction de la police judiciaire⁵ (SDPJ) ainsi que, dans certains cas, aux sections de recherches de la gendarmerie nationale⁶, à celles de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie de l'air et de la gendarmerie de l'armement⁷, pour mettre en œuvre les techniques de renseignement suivantes :

- le balisage ;
- l'interception de sécurité effectuée sur des réseaux exclusivement hertziens ;
- la captation de paroles prononcées à titre privé et la captation d'images dans un lieu privé ;
- le recueil de données informatiques ;

⁴ Cette direction est autorisée à mettre en œuvre des techniques de renseignement sur le fondement des finalités mentionnées aux 1°, 4° et a, b, et c du 5° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

⁵ Cette direction est autorisée à mettre en œuvre des techniques de renseignement sur le fondement des finalités mentionnées aux 1°, 4° et 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

⁶ Ces sections de recherches sont autorisées à mettre en œuvre des techniques de renseignement sur le fondement des finalités mentionnées aux 4° et 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

⁷ Ces sections de recherches sont autorisées à mettre en œuvre des techniques de renseignement sur le fondement des finalités mentionnées aux 1°, 4° et 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

Par ailleurs, elle serait autorisée à s'introduire dans un lieu privé ne constituant pas un lieu d'habitation pour y mettre en place, utiliser ou retirer un dispositif de recueil de données informatiques et à s'introduire dans un lieu d'habitation pour y mettre en place, utiliser ou retirer une balise, un dispositif de captation de paroles, un dispositif de captation d'images ou un dispositif de recueil de données informatiques, au titre de la seule finalité de prévention du terrorisme mentionnée au 4° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

Face à la montée de la menace cyber, la création du Comcybergend procède de la volonté de réorganiser le réseau d'enquêteurs existant et regrouper, au sein d'une structure unique intégrée, l'ensemble des acteurs de la lutte contre ce type de menace. Ce modèle qui, d'après les indications fournies à la CNCTR, serait unique en Europe, devrait permettre de renforcer la cohérence, la coordination et, partant, les capacités de la gendarmerie nationale dans le domaine cyber, que ce soit en matière de prévention, de formation ou d'investigations.

La CNCTR comprend néanmoins que contrairement à la SDAO, qui exerce une compétence exclusive de prévention des menaces dans les domaines de la défense, de l'ordre public et de la sécurité nationale et contribue ainsi à la mise en œuvre de la mission de renseignement fixée à la gendarmerie par l'article L. 421-1 du code de la sécurité intérieure, la vocation du Comcybergend est essentiellement de police judiciaire. Ce n'est qu'à titre accessoire qu'il exerce une mission de prévention relevant de la police administrative. Il se rapproche en cela de la SDPJ.

La CNCTR prend acte de la décision du Gouvernement de limiter l'accès du Comcybergend aux techniques de renseignement à la seule finalité de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées prévue par le 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure. La commission relève cependant que les antennes du C3N rattachées aux sections de recherches de la gendarmerie nationale auront toujours accès à la finalité de prévention du terrorisme prévue par le 4° de cet article. Elle observe par ailleurs que le PNLC, en tant qu'il était rattaché à la SDPJ, avait jusqu'à présent accès à cette même finalité.

La commission constate que le projet de décret prévoit d'autoriser la division des opérations du Comcybergend, en tant que nouveau service du « second cercle », à recourir aux mêmes techniques de renseignement que celles ouvertes à la SDPJ sur le fondement de la finalité prévue par le 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure. Ces techniques étaient, au moins en partie, déjà accessibles au C3N, à l'INL et au PNLC avant leur restructuration au sein du Comcybergend. Le projet de décret ne conduit donc pas à étendre les prérogatives des services désormais regroupés sous un commandement unique.

S'agissant de l'accès à la technique d'interception des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire créée à titre expérimental par la loi du 30 juillet 2021, la CNCTR renvoie aux développements figurant au point 2 de la présente délibération.

S'agissant de la faculté donnée à la division des opérations du Comcybergend d'apporter son appui technique à d'autres services de la gendarmerie nationale pour mettre en œuvre

certaines techniques de renseignement, la commission observe qu'à l'exception de la technique de balisage, le périmètre de ce concours technique est le même que celui du service central de renseignement criminel auquel était jusqu'à présent rattaché le C3N.

Dans ces conditions, et sous réserve des remarques formulées ci-dessous, la CNCTR émet un avis favorable à la désignation de la division des opérations du Comcybergend comme nouveau service du « second cercle » autorisé à mettre en œuvre des techniques de renseignement sur le fondement de la finalité mentionnée au 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure et susceptible d'apporter son concours technique à d'autres services de la gendarmerie nationale.

2. La désignation des services dits du « second cercle » autorisés à recourir à la technique prévue par l'article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure

2.1 Sur la technique autorisée

La loi du 30 juillet 2021 mentionnée ci-dessus a créé, à titre expérimental jusqu'au 31 juillet 2025, une nouvelle technique de renseignement autorisant l'interception des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire.

Cette technique est désormais codifiée à l'article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure aux termes duquel : *« I. Dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre II du présent livre et pour les seules finalités prévues aux 1°, 2°, 4° et 6° de l'article L. 811-3, peut être autorisée l'utilisation, par les services spécialisés de renseignement et les services mentionnés à l'article L. 811-4 désignés, au regard de leurs missions, par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, d'un appareil ou d'un dispositif technique mentionné au 1° de l'article 226-3 du code pénal afin d'intercepter des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire, lorsque cette interception ne peut être mise en œuvre sur le fondement du I de l'article L. 852-1 du présent code, pour des raisons techniques ou pour des motifs de confidentialité faisant obstacle au concours des opérateurs ou des personnes mentionnés à l'article L. 851-1. (...) »*

La CNCTR souligne que le principe rappelé par cet article reste celui du recours au régime de droit commun des interceptions de sécurité prévu au I de l'article L. 852-1 du même code, fondé sur le concours de l'opérateur de communications électroniques concerné pour réaliser l'interception. Ce n'est qu'à titre subsidiaire, lorsque ce concours n'est pas possible, que l'interception peut être réalisée par des moyens techniques opérés par les services de renseignement.

L'article 5 du projet de décret désigne, sur le fondement de ces dispositions, les services dits du « second cercle » autorisés à prendre part à cette expérimentation.

Le ministre de l'intérieur indique que les services de renseignement ont constaté un accroissement important de l'usage de terminaux mobiles satellitaires, évalués aujourd'hui à

plusieurs centaines sur le territoire national, dont une fraction serait liée à des activités criminelles ou de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Il fait valoir qu'afin de préserver les capacités techniques de surveillance des individus pouvant constituer une menace au regard de la sécurité nationale et des intérêts fondamentaux de la Nation, et puisque l'interception « satellitaire » a vocation à suppléer en tant que de besoin l'interception de sécurité prévue par l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure, il y a lieu de permettre à tous les services du « second cercle » autorisés à recourir à l'interception de sécurité au titre des finalités mentionnées aux 1°, 2°, 4° ou 6° de l'article L. 811-3 du code de prendre part à l'expérimentation de l'interception « satellitaire ».

La CNCTR avait été saisie pour avis des dispositions du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement prévoyant de créer cette nouvelle technique de renseignement. Elle renvoie aux observations qu'elle avait formulées dans sa délibération n° 3/2021 du 14 avril 2021⁸.

La commission avait notamment relevé que de nombreuses incertitudes entouraient la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions. Le fonctionnement précis des futures constellations satellitaires est inconnu et la capacité technique d'interception des correspondances transitant par leurs réseaux, incertaine. Elle observait, en outre, que les dispositifs techniques envisagés pour réaliser les interceptions de ce type de correspondances n'étaient pas encore complètement mis au point.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2021, des précisions complémentaires issues de réunions de travail organisées avec plusieurs services de renseignement et des travaux plus particulièrement engagés par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ont pu être apportées à la commission.

Il apparaît, en premier lieu, que l'usage de terminaux satellitaires a, jusqu'à présent, essentiellement été constaté en matière de criminalité et de délinquance organisées. Selon les éléments fournis par le ministère de l'intérieur, ces terminaux sont d'ores et déjà régulièrement utilisés en matière de trafic de stupéfiants, notamment pour les importations de cocaïne par voie maritime depuis la zone caribéenne ou pour celles de cannabis depuis l'Afrique du nord, ainsi qu'en matière de trafic de biens culturels.

Il apparaît, en deuxième lieu, que le Gouvernement n'a pas renoncé à rechercher le concours des opérateurs de communications satellitaires pour intercepter ces communications selon le droit commun des interceptions. La commission l'invite à persévérer dans cette optique, le droit commun des interceptions offrant des garanties éprouvées pour la protection de la vie privée. Conformément aux recommandations de la CNCTR, des modifications du code des postes et des communications électroniques sont, en outre, actuellement à l'étude afin de préciser les obligations pesant sur ces opérateurs et faciliter leur réquisition.

⁸ Cette délibération est disponible sur le site internet de la commission.

S'agissant, en troisième lieu, des appareils et dispositifs techniques utilisés, à titre subsidiaire, pour réaliser les interceptions de correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire, les premiers constats suivants ont pu être dressés :

- le matériel nécessaire est très onéreux, complexe à utiliser et difficile à dissimuler. Seuls des agents spécialement formés pourront le manipuler de manière sûre et efficace ;
- le ciblage de l'identifiant utilisé par la personne faisant l'objet de la surveillance semble difficile à opérer. Afin d'éviter d'intercepter l'ensemble des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire dans le périmètre d'intervention du dispositif technique, il pourrait être envisagé de procéder, au préalable, à un recueil limité aux données techniques de connexion sur le fondement de l'article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure. Cette technique, utilisée pour identifier l'équipement terminal ou le numéro d'abonnement de son utilisateur ainsi que les données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés, pourrait permettre, ensuite, de sélectionner le flux des correspondances appartenant à la cible pour n'intercepter que celles-ci. Cette modalité de mise en œuvre, qui n'a pas été prise en compte lors de l'adoption de la loi du 30 juillet 2021, permet une exécution plus ciblée des mesures d'interception concernées. Elle apparaît plus protectrice des libertés individuelles que celle initialement envisagée d'interception indifférenciée des correspondances suivie d'une opération de tri et de la destruction de celles qui ne se rapportent pas à la personne surveillée dans un délai maximal de trente jours.

2.2 Sur la désignation des services

Le Gouvernement propose d'ouvrir très largement le recours à la technique mentionnée à l'article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure en associant la plupart des services du « second cercle » à son expérimentation.

La commission s'est interrogée sur le bien-fondé du parti ainsi retenu. Elle constate, d'une part, en l'état des éléments qui lui ont été communiqués, que la réalité du besoin de recourir aux interceptions satellitaires n'est pas encore avérée pour la majorité de ces services, ni même précisément exprimée pour certains d'entre eux. Elle regrette, à cet égard, que la saisine du ministre de l'intérieur n'ait pas été accompagnée d'une expression des besoins de chacune des grandes directions concernées permettant à la commission d'apprécier le bien-fondé des propositions soumises à son examen. Elle relève, d'autre part, que de nombreuses incertitudes entourent la mise en œuvre de ces interceptions, qui se heurte à des contraintes techniques fortes. Elle souligne, enfin, que cette technique ayant été créée à titre expérimental, il aurait pu être bienvenu de réserver, pendant la durée de l'expérimentation, l'autorisation d'y recourir aux services qui exercent à titre principal une mission de renseignement.

La commission admet cependant que le développement des communications empruntant la voie satellitaire rendu prévisible par le déploiement, à relativement court terme, de nouvelles

constellations satellitaires, soit anticipé afin de permettre aux services de renseignement de continuer à surveiller les personnes pouvant constituer une menace au regard de la sécurité nationale et des intérêts fondamentaux de la Nation quel que soit le mode de communication utilisé.

Elle comprend que cette technique a vocation à suppléer, en tant que de besoin, les interceptions de sécurité et doit pouvoir être rapidement mobilisable par l'ensemble des services déjà autorisés à recourir à ces interceptions.

Elle constate, en outre, que tous les services du « second cercle », y compris les services, échelons ou antennes territoriaux sont engagés dans la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées pour laquelle le besoin de recourir à l'interception satellitaire est déjà apparu. Les cas d'usage présentés à la commission en matière de trafic de stupéfiants, en particulier le travail sur les zones portuaires, ainsi qu'en matière de trafic de biens culturels sont en effet susceptibles d'être détectés en n'importe quel point du territoire national et d'ores et déjà évalués à plusieurs centaines par le ministère de l'intérieur.

La commission consent, dès lors, à ce que les services du « second cercle » autorisés à recourir à l'interception de sécurité prévue par le I de l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° ou 6° de l'article L. 811-3 du code soient autorisés à recourir à l'interception satellitaire prévue par l'article L. 852-3 de ce code. Elle rappelle, s'agissant de la finalité mentionnée au 6° de l'article L. 811-3, que lorsqu'elle examine les demandes d'autorisation de techniques de renseignement, elle veille à ce que la circonstance de bande organisée soit suffisamment caractérisée au sens des dispositions des articles 706-73, 706-73-1 du code de procédure pénale, 414 du code des douanes ou L. 2339-14 à L. 2339-18 du code de la défense.

Compte tenu des incertitudes et difficultés relevées précédemment, la CNCTR estime toutefois nécessaire d'entourer le recours à cette technique de garanties fortes et d'un contrôle rigoureux de sa mise en œuvre.

2.3 Sur les garanties entourant la mise en œuvre de la technique

2.3.1 La commission estime, en premier lieu, que l'expertise technique et opérationnelle requise pour mettre en œuvre la technique d'interception satellitaire de manière sûre impose que son exécution, à l'exclusion de toute mesure d'exploitation des données recueillies, soit systématiquement confiée à un opérateur disposant des compétences requises.

Le Gouvernement s'est engagé à ce que, pendant la durée de l'expérimentation, la mise en œuvre soit exclusivement réalisée par la DGSI, dont les travaux sont les plus avancés tant en matière d'acquisition du matériel nécessaire à l'interception, que de tests d'utilisation et de formation des agents. La commission y est favorable et subordonnera l'émission d'un avis favorable au respect de cet engagement.

Ainsi, les interceptions satellitaires qui pourraient être autorisées pendant la durée de l'expérimentation ne seraient mises en œuvre que par des agents de la DGSI individuellement désignés, habilités et spécialement formés, avec le matériel acquis par ce service.

2.3.2 La CNCTR souligne, en deuxième lieu, que l'article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure a confié au groupement interministériel de contrôle (GIC) la mission d'organiser la centralisation des données recueillies par la mise en œuvre de cette nouvelle interception. Lorsque, pour des raisons techniques, la centralisation « immédiate », c'est-à-dire l'acheminement direct et en temps réel des flux interceptés vers les installations du GIC, sera impossible, les données recueillies devront faire l'objet d'un chiffrement dès leur collecte et jusqu'à leur centralisation effective au sein de ces installations⁹.

Cet article prévoit, en outre, que les opérations de transcription et d'extraction des communications interceptées doivent être réalisées au sein du GIC et précise que la CNCTR dispose d'un accès permanent, complet, direct et immédiat à l'ensemble de ces opérations.

La CNCTR rappelle que la centralisation est un principe essentiel du cadre légal applicable au renseignement qui conditionne la pertinence et la précision des contrôles *a posteriori* dont la loi l'a chargée.

Elle souligne l'importance d'une centralisation immédiate des flux interceptés. Cette obligation légale lui permettra, notamment, de veiller au respect de l'obligation de destruction des données ne présentant aucun lien avec la personne surveillée et de s'assurer que seules les données relatives à la cible sont conservées et exploitées. Elle considère, par ailleurs, que l'obligation imposée aux services de renseignement de réaliser les opérations de transcriptions et d'extractions dans des locaux administrés par le GIC constitue une garantie.

Aucune difficulté de nature à faire obstacle à une centralisation immédiate n'a, à ce stade, été portée à la connaissance de la commission. Une éventuelle impossibilité serait notamment liée au type de matériel utilisé. Il est rappelé qu'en vertu de la loi, la justification de cette impossibilité technique doit être mentionnée dans la demande d'autorisation de recourir à l'interception satellitaire.

En tout état de cause, la commission veillera, dans les cas où la centralisation pourra intervenir dès l'interception des communications, à ce que les développements techniques permettant l'acheminement direct et en temps réel des flux interceptés vers les installations du GIC soient réalisés lorsque les services de renseignement solliciteront l'autorisation de recourir à la technique d'interception satellitaire.

La mise en œuvre exclusive de cette technique par la DGSI pendant la durée de l'expérimentation sera de nature à faciliter le contrôle de la commission.

⁹ L'étude d'impact accompagnant le de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement précisait qu'il s'agira d'un chiffrement « asymétrique », dont seul le GIC aura la clé.

2.3.3 La CNCTR rappelle, en troisième lieu, que la technique d'interception satellitaire est soumise à un contingentement en application duquel le nombre d'autorisations simultanément en vigueur ne peut excéder un maximum fixé par le Premier ministre après avis de la CNCTR.

Le contingentement est conçu comme une incitation pour les services de renseignement à mettre un terme aux autorisations devenues inutiles avant de pouvoir en obtenir de nouvelles et, de manière générale, à ne recourir à la technique concernée que « *dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public prévus par la loi* », ainsi que l'énonce l'article L. 801-1 du code de la sécurité intérieure à propos des atteintes que l'autorité publique peut légalement porter à la vie privée dans le cadre de la politique de renseignement.

Un contingent est déjà prévu pour les interceptions de sécurité réalisées dans les conditions de droit commun, sur le fondement du I de l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure. Il s'applique donc aux interceptions de correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire opérées selon les dispositions de droit commun des interceptions de sécurité.

Le contingent prévu par l'article L. 852-3 du même code s'applique quant à lui spécifiquement aux interceptions de correspondance émises ou reçues par la voie satellitaire réalisées par un appareil ou un dispositif dit de proximité. Eu égard aux atteintes susceptibles d'être portées au droit au respect de la vie privée par la mise en œuvre de ce dispositif et au fait qu'il est autorisé dans le cadre d'une expérimentation, la commission considère que ce contingent devra être rigoureusement limité. Elle demande, en outre, que le projet d'arrêté fixant ce contingent dont elle sera saisie pour avis soit accompagné d'une étude de besoins suffisamment précise et détaillée pour lui permettre d'apprécier le bien-fondé des propositions soumises à son examen.

2.3.4 La CNCTR relève, en quatrième lieu, que l'utilisation d'un appareil ou dispositif dit de proximité est déjà autorisée pour la mise en œuvre des techniques prévues par l'article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure et par le II de l'article L. 852-1 du même code. L'article L. 851-6 prévoit que ces appareils ou dispositifs techniques font l'objet d'une inscription dans un registre spécial tenu à la disposition de la commission et qu'ils ne peuvent être mis en œuvre que par des agents individuellement désignés et habilités.

Dans sa délibération n° 3/2021 du 14 avril 2021, la commission avait recommandé que des dispositions similaires soient prévues pour les appareils et dispositifs techniques mentionnés à l'article L. 852-3. Bien que cette obligation n'ait pas été inscrite dans la lettre de la loi, la CNCTR souhaite, pour les besoins de son contrôle, que l'utilisation des appareils permettant d'intercepter les correspondances satellitaires donne lieu à une inscription dans un registre spécial tenu à sa disposition.

2.3.5 La CNCTR recommande, en cinquième lieu, qu'un bilan de l'utilisation de la technique permettant de préciser et d'actualiser le besoin d'y recourir ainsi que les difficultés

techniques ou opérationnelles rencontrées soit réalisé à échéance régulière, au moins une fois par an, et adressé à la commission, pendant toute la durée de l'expérimentation.

2.3.6 La CNCTR indique, pour terminer, que selon la montée en puissance de la technique d'interception satellitaire, il y aura lieu le cas échéant de renforcer ses moyens afin de garantir l'effectivité du contrôle d'une technique à la mise en œuvre délicate.

3. Les modifications affectant les dispositions relatives à la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP)

3.1 La suppression de la référence aux missions de sécurité intérieure et de renseignement territorial de la DRPP, consécutive à la classification de l'arrêté d'organisation de cette direction

Le ministre de l'intérieur indique que la classification, au niveau « confidentiel défense »¹⁰, de l'arrêté d'organisation de la DRPP implique de ne plus faire apparaître la mention des missions de sécurité intérieure et de renseignement territorial de cette direction dans la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

La CNCTR rappelle avoir été saisie par le ministre de l'intérieur le 11 janvier 2021¹¹ d'un projet de décret en Conseil d'Etat modifiant diverses dispositions du code de la sécurité intérieure tendant notamment à supprimer la référence aux deux sous-directions de la sécurité intérieure et du renseignement territorial de la DRPP à la suite de la classification de cet arrêté.

Le décret n° 2021-1543 du 29 novembre 2021 relatif à la désignation de services relevant du ministère de l'intérieur autres que les services spécialisés de renseignement autorisés à recourir à certaines techniques de renseignement mentionnées au titre V du livre VIII du même code, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, a ainsi désigné les services de cette direction autorisés à recourir aux techniques de renseignement comme ceux « *chargés des missions de sécurité intérieure* » et ceux « *chargés des missions de renseignement territorial* ».

Le projet de décret prévoit désormais de ne plus faire apparaître dans la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure que « *la direction du renseignement* », placée sous l'autorité du préfet de police de Paris.

La CNCTR rappelle, qu'en tout état de cause, seuls les agents individuellement désignés et habilités peuvent être autorisés à utiliser les techniques de renseignement mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure.

¹⁰ Depuis le 1^{er} juillet 2021, un nouveau niveau de classification intitulé « secret » s'est substitué au niveau « confidentiel défense » en application du décret n° 2019-1271 du 2 décembre 2019 relatif aux modalités de classification et de protection du secret de la défense nationale.

¹¹ Voir la délibération de la CNCTR n° 1/2021 du 4 février 2021 disponible sur le site internet de la commission.

Cette nouvelle modification, opérée à droit constant, n'appelle pas d'observation de fond de la part de la CNCTR.

3.2 La suppression de la référence à l'assistance technique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) dans la mise en œuvre de la technique prévue par l'article L. 852-2 du code de la sécurité intérieure

L'article R. 852-3 du code de la sécurité intérieure prévoit, dans sa rédaction actuelle, que « *Les agents de la direction générale de la sécurité intérieure individuellement désignés et habilités peuvent, sous la responsabilité de la direction mentionnée au a du 3° du présent article [la DRPP], apporter leur concours dans la mise en œuvre de la technique mentionnée à l'article L. 852-2. Ces agents ne peuvent pas exploiter les renseignements ainsi collectés.* »

La technique mentionnée à l'article L. 852-2 du code de la sécurité intérieure concerne les interceptions de correspondances échangées au sein d'un réseau de communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne.

Le ministre de l'intérieur estime que la référence à l'assistance technique de la DGSI présente le double inconvénient, d'une part, de créer un apparent *a contrario* à l'égard d'autres services qui pourraient également en bénéficier et, d'autre part, de donner une indication sur le fonctionnement de la DRPP.

Dans sa délibération n° 2/2018 du 17 mai 2018¹² rendue sur le projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure et relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement pouvant être autorisés à recourir à la technique mentionnée à l'article L. 852-2 du code de la sécurité intérieure, la CNCTR n'avait pas émis d'objection à ce que les services de la DRPP, compte tenu de la mission exclusive de renseignement qu'ils assurent, puissent être autorisés à mettre en œuvre des interceptions de sécurité hertziennes, au besoin avec le concours de la DGSI, comme le prévoyait le projet de décret.

La commission rappelle que ces interceptions nécessitent l'acquisition par les services de renseignement de dispositifs lourds et onéreux dont l'usage suppose des compétences techniques particulières.

Dans ces conditions, elle estime nécessaire que la DRPP sollicite le concours des agents de la DGSI lorsqu'elle souhaitera recourir à cette technique, dont elle n'a jusqu'à présent jamais sollicité l'autorisation de mise en œuvre.

Cela étant, la commission est d'avis, sous le contrôle du Conseil d'Etat, que la possibilité de faire appel aux agents habilités d'un autre service pour la réalisation de ces prestations n'a pas besoin d'être expressément prévue par le texte.

¹² Cette délibération est disponible sur le site internet de la commission.

Elle n'émet pas d'objection, dans ces conditions, à la modification prévue par le projet de décret.

4. La prise en considération de la modification de l'article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure

Le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement dont la CNCTR avait été saisie pour avis¹³ au mois de mars 2021 prévoyait d'aligner la durée d'autorisation de la technique de recueil de données informatiques prévue par le 1° du I de l'article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure sur celle de la technique de captation de données informatiques prévue par le 2° du I du même article.

Dans sa délibération n° 2/2021 du 7 avril 2021, la commission avait émis un avis favorable à cette modification et avait, en outre, estimé opportun, pour des motifs d'intelligibilité et de cohérence de la loi, de supprimer la distinction entre ces deux techniques, sur le modèle de ce que prévoit le code de procédure pénale¹⁴.

Suivant cette recommandation, la loi du 30 juillet 2021 citée précédemment a procédé à la fusion de ces deux techniques au I de l'article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure.

Le projet de décret en tire les conséquences en modifiant les C et D de l'article R. 853-3 du code de la sécurité intérieure afin qu'ils ne fassent plus référence qu'au I de l'article L. 853-2 du même code et en supprimant les E et F désormais inutiles.

La CNCTR ne peut qu'approuver la mise en cohérence de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure avec sa partie législative.

5. Les dispositions spécifiques à l'outre-mer

Dans sa saisine rectificative au projet de décret, le ministre de l'intérieur indique vouloir tirer les conséquences de la création des directions territoriales de la police nationale (DTPN) dans les collectivités de Guyane, de Mayotte et de Nouvelle-Calédonie par le décret n° 2019-1475 du 27 décembre 2019 portant création et organisation des directions territoriales de la police nationale et autoriser ces directions à recourir à la technique mentionnée à l'article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure, au titre des finalités prévues aux 4° et 6° de l'article L. 811-3 du même code.

¹³ Voir, notamment, la délibération n° 2/2021 du 7 avril 2021 disponible sur le site internet de la commission.

¹⁴ L'article 706-102-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, dispose : « Il peut être recouru à la mise en place d'un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, d'accéder, en tous lieux, à des données informatiques, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre, telles qu'elles sont stockées dans un système informatique, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données, telles qu'il les y introduit par saisie de caractères ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques (...) ».

La commission avait été saisie, le 30 octobre 2019, d'un projet de décret désignant ces nouvelles directions comme des services du « second cercle » et prévoyant que certains services déconcentrés placés sous leur autorité, en l'espèce les services du renseignement territorial et les antennes de police judiciaire, soient autorisés à mettre en œuvre un certain nombre de techniques¹⁵ au titre des finalités prévues par les 1°, 4°, 5° et 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

Après avoir constaté que la liste des techniques autorisables ainsi que celle des finalités invocables pour les mettre en œuvre étaient les mêmes que celles dont les services déconcentrés concernés bénéficiaient alors sous l'autorité de leur direction centrale, la commission avait émis un avis favorable au projet de décret¹⁶.


S'agissant de la technique d'interception des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire, la CNCTR émet un avis favorable à ce que les DTPN puissent être autorisées à y recourir, comme les services du renseignement territorial et les services territoriaux métropolitains de police judiciaire. Elle renvoie sur ce point aux observations formulées au point 2 de la présente délibération.

La commission fait observer que quatre nouvelles DTPN ont été créés par le décret n° 2021-1876 du 29 décembre 2021 portant création des directions territoriales de la police nationale de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion, et de la Polynésie française à compter du 1^{er} janvier 2022.

La commission devra être à nouveau saisie du projet de décret en Conseil d'Etat précisant la liste des finalités et des techniques à laquelle ces directions pourront être autorisées à recourir.

Les autres modifications, de mise en cohérence, envisagées par le projet de décret n'appellent pas d'observations de la part de la commission.

Délibéré en formation plénière le 13 janvier 2022


Serge LASVIGNES
Président de la Commission nationale
de contrôle des techniques de renseignement

¹⁵ Il s'agissait des techniques d'accès aux données de connexion en temps différé (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure), de géolocalisation en temps réel (article L. 851-4), de balisage (article L. 851-5), d'interception de sécurité exécutée auprès des opérateurs de communications électroniques par le groupement interministériel de contrôle (article L. 852-1), de captation de paroles prononcées à titre privé et de captation d'images dans un lieu privé (article L. 853-1, pour les seuls services du renseignement territorial), et d'introduction dans un lieu privé ne constituant pas un lieu d'habitation pour y mettre en place, utiliser ou retirer une balise.

¹⁶ Voir la délibération n° 5/2019 du 7 novembre 2019 disponible sur le site internet de la commission.