

LES ANNONCES DE LA SEINE

Lundi 18 mai 2009 - Numéro 31 - 1,15 Euro - 90^e année

Photo © Jean-René Tancrede - Téléphone : 01.42.60.36.35



Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité

13 mai 2009 - Rapport 2008

VIE DU DROIT

17 ^{ème} rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	2
105 ^{ème} Congrès des notaires de France	11
Dispositif "Alerte-Enlèvement" en ligne	24

CHRONIQUE

Les délais de l'avant-projet de décret réformant la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile par Jean-Louis Bigot	8
--	---

DIRECT	10
---------------	-----------

DÉCORATION

Sylviane Baker Chevalier de la Légion d'Honneur	12
---	----

AGENDA	12
---------------	-----------

ANNONCES LÉGALES	13
-------------------------	-----------

ADJUDICATIONS	16, 21 et 23
----------------------	---------------------

AUTORISATION PRÉFECTORALE	19
----------------------------------	-----------

AVIS D'ENQUÊTE	22
-----------------------	-----------

Autorité administrative indépendante créée en 1991, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) présidée par Jean-Louis Dewost, a pour mission première la vérification de la légalité des autorisations d'interception. Son contrôle a été étendu à compter de 2003 aux interceptions demandées en urgence absolue. Puis la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme a encore élargi ses attributions en permettant la surveillance administrative des données techniques d'appel autres que le contenu des informations. C'est accompagné des deux membres de cette Commission, Hubert Haënale, sénateur et Daniel Vaillant, député et ancien Ministre, que le Président de la CNCIS a été reçu le 13 mai 2009 par le Premier Ministre. Il a ainsi fait part à François Fillon des conclusions de ce 17^{ème} rapport d'activité qui a permis notamment de constater que le bilan est stable par rapport aux années précédentes. Il s'inscrit en outre dans un environnement qui a beaucoup évolué avec la création du Conseil national du renseignement auprès du Premier ministre, la mise en place d'une

Délégation parlementaire au renseignement, ou encore la création de la nouvelle Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI regroupant les missions dévolues précédemment à la DCRG et à la DST).

Un peu moins de 6000 interceptions de sécurité ont été réalisées en 2008, au sein d'un parc téléphonique en constante évolution qui compte environ 84 millions de portables et de lignes fixes, avec l'avis a priori de la Commission, et environ 38 000 décisions concernant les données techniques de connexion ont été soumises au contrôle a posteriori de la Commission.

La prévention de la criminalité organisée constitue le principal motif légal de demande d'une interception de sécurité, suivie par la prévention du terrorisme puis par la sécurité nationale.

Pour son président, Jean-Louis Dewost, "La commission espère ainsi avoir contribué en 2008 à maintenir l'équilibre toujours délicat entre la protection des libertés et les exigences de la sécurité de la Nation"

Jean-René Tancrede

JOURNAL OFFICIEL D'ANNONCES LÉGALES - INFORMATIONS GÉNÉRALES, JUDICIAIRES ET TECHNIQUES

bi-hebdomadaire habilité pour les départements de Paris, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val de Marne

12, rue Notre-Dame des Victoires - 75002 PARIS - Téléphone : 01.42.60.36.35 - Télécopie : 01.47.03.92.15

Internet : www.annonces-de-la-seine.com - E-mail : as@annonces-de-la-seine.com - as@annonces-de-la-seine.fr

FONDATEUR EN 1919 : RENÉ TANCRÈDE - DIRECTEUR : JEAN-RENÉ TANCRÈDE

LES ANNONCES DE LA SEINE

Siège social :
12, rue Notre-Dame des Victoires - 75002 PARIS
R.C.S. PARIS B 572 142 677 - (1957 B 14267)
Téléphone : 01.42.60.36.35 - Télécopie : 01.47.03.92.15
Internet : www.annonces-de-la-seine.com
e-mail : as@annonces-de-la-seine.com / as@annonces-de-la-seine.fr

Etablissements secondaires :

- 4, rue de la Masse, 78910 BEHOUST
Téléphone : 01.34.87.33.15
- 1, place Paul-Verlaque, 92100 BOULOGNE
Téléphone : 01.42.60.84.40
- 7, place du 11 Novembre 1918, 93000 BOBIGNY
Téléphone : 01.42.60.84.41
- 1, place Charlemagne, 94290 VILLENEUVE-LE-ROI
Téléphone : 01.45.97.42.05

Directeur de la publication et de la rédaction :
Jean-René Tancrède

Comité de rédaction :

Jacques Barthélemy, Avocat à la Cour
Thierry Bernard, Avocat à la Cour, Cabinet Bernard
François-Henri Briard, Avocat au Conseil d'Etat
Antoine Buñier, Professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne
Marie-Jeanne Campana, Professeur agrégé des Universités de droit
André Damien, Membre de l'Institut
Philippe Debevoise, Professeur de droit à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne
Dominique de La Garanderie, Avocat à la Cour, ancien Bâtonnier de Paris
Brigitte Gizardin, Substitut général à la Cour d'appel
Serge Guichard, Professeur de Droit à l'Université Paris II Panthéon-Assas
Françoise Kamara, Conseiller à la première chambre de la Cour de cassation
Maurice-Antoine Lafortune, Avocat général honoraire à la Cour de cassation
Bernard Lapardé, Avocat à la Cour, Maître de conférence à H.E.C. - Entrepreneurs
Jean Lamarque, Professeur de droit à l'Université Paris II Panthéon-Assas
Noëlle Lenor, Avocate à la Cour, ancienne Ministre
Philippe Malaurie, Professeur émérite à l'Université Paris II Panthéon-Assas
Pierre Masquart, Avocat à la Cour
Jean-François Pastureau, Expert-Comptable, Commissaire aux comptes
Gérard Phoyet, Conseiller doyen à la première chambre civile de la Cour de cassation
Jacqueline Socquet-Cherrier, Avocate à la Cour, Présidente d'honneur de l'UNAPL
Yves Ripstein, Avocat à la Cour, ancien Bâtonnier de Paris
René Ricol, Ancien Président de l'IFAC
François Tetgen, Avocat à la Cour, ancien Bâtonnier de Paris
Carroll Xuerf, Directeur des affaires juridiques, Groupe Essilor International

Publicité : Judiciaire : **Martine Chartier - Charité**
Légale : **Didier Chotard**
Commerciale : **Frédéric Bonaventura**

Commission paritaire : n° 0708 1 83461
I.S.S.N. : 0994-3587

Tirage : 13 863 exemplaires

Périodicité : bi-hebdomadaire

Impression : Imprimerie de l'Avesnois
8, rue François Villon - 75015 PARIS

Copyright 2009

Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus. Sauf dans les cas où elle est autorisée expressément par la loi et les conventions internationales, toute reproduction, totale ou partielle du présent numéro est interdite et constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal.

Le journal "Les Annonces de la Seine" a été désigné comme publieur officiel pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009, par arrêtés de Messieurs les Préfets de Paris, du 16 décembre 2008 ; des Yvelines, du 18 décembre 2008 ; des Hauts-de-Seine, des 11 décembre 2008 ; de la Seine-Saint-Denis, du 30 décembre 2008 ; du Val-de-Marne, du 19 décembre 2008 ; de toutes annonces judiciaires et légales prescrites par le Code Civil, les Codes de Procédure Civile et de Procédure Pénale et de Commerce et les Lois spéciales pour la publicité et la validité des actes de procédure ou des contrats et des décisions de justice pour les départements de Paris, des Yvelines, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne ; et des Hauts-de-Seine.

N.B. : L'administration décline toute responsabilité quant à la teneur des annonces légales.

Tarifs hors taxes des publicités à la ligne

A) Légales :
Paris : 3,16 € Seine-Saint-Denis : 5,16 €
Yvelines : 4,99 € Hauts-de-Seine : 5,11 €
Val-de-Marne : 5,11 €

B) Avis divers : 9,25 €

C) Avis financiers : 10,15 €

D) Avis relatifs aux personnes :

Paris : 3,68 € Hauts-de-Seine : 3,69 €

Seine-Saint-Denis : 3,68 € Yvelines : 4,99 €

Val-de-Marne : 3,69 €

- Vente au numéro : 1,15 €

- Abonnement annuel : 15 € simple

35 € avec suppléments culturels

95 € avec suppléments judiciaires et culturels

COMPOSITION DES ANNONCES LÉGALES NORMES TYPOGRAPHIQUES

Surfaces consacrées aux titres, sous-titres, paragraphes, alinéas
Titres : chacune des lignes constituant le titre principal de l'annonce sera composée en capitales (ou majuscules grasses) ; elle sera l'équivalent de deux lignes de corps 6 points Didot, soit arrondi à 4,5 mm. Les blancs d'interlignes séparant les lignes de titres s'excéderont pas l'équivalent d'une ligne de corps 6 points Didot, soit 2,256 mm.
Sous-titres : chacune des lignes constituant le sous-titre de l'annonce sera composée en bas-de-casse (majuscules grasses) ; elle sera l'équivalent d'une ligne de corps 9 points Didot soit arrondi à 3,40 mm. Les blancs d'interlignes séparant les différentes lignes du sous-titre seront égaux à 4 points soit 1,20 mm.
Filiets : chaque annonce est séparée de la précédente et de la suivante par un fillet 1/4 gras. L'espace blanc compris entre le fillet et le début de l'annonce sera l'équivalent d'une ligne de corps 6 points Didot soit 2,256 mm. Le même principe régira le blanc situé entre la dernière ligne de l'annonce et le fillet séparant l'ensemble du sous-titre est séparé du titre et du corps de l'annonce par des fillets rouges centrés. Le blanc placé avant et après le fillet sera égal à une ligne de corps 6 points Didot, soit 2,256 mm.
Paragraphes et alinéas : le blanc séparant nécessaire afin de marquer le début d'un paragraphe ou d'un alinéa sera l'équivalent d'une ligne de corps 6 points Didot, soit 2,256 mm. Ces définitions typographiques ont été établies pour une composition effectuée en corps 6 points Didot. Dans l'éventualité où l'éditeur recourrait à un corps supérieur, il conviendrait de respecter le rapport entre les blancs et le corps choisi.

Vie du droit

Jurisprudence de la Commission

17^{ème} rapport d'activité

Après 17 années d'activité soutenue dans plusieurs compositions différentes, et sous trois présidences successives, les prises de position de la Commission (avis et recommandations) constituent un corpus de jurisprudence qui mérite désormais d'apparaître en tant que tel dans le rapport annuel.

Jusqu'à présent, cette jurisprudence était présentée sous l'intitulé "Observations sur les motifs légaux d'interception", dans la partie "Etudes et documents". Il a paru plus approprié de réserver cette partie (devenue troisième partie du rapport annuel) aux sources "externes" à la Commission, même si elles font partie de son environnement juridique.

Cette nouvelle deuxième partie du rapport reprendra donc l'état de la jurisprudence de la Commission en ce qui concerne les quatre principaux motifs légaux d'interception. Elle est précédée d'une réflexion horizontale de la Commission sur la motivation des demandes en général.

REPERES

Avant-propos par Jean-Louis Dewost

L'année 2008 se situe, pour la Commission, dans la droite ligne des évolutions amorcées en 2006 et 2007.

Certes, le paysage politique et administratif dans lequel s'insère notre activité de contrôle fondée sur les lois de 1991 et de 2006 a-t-il changé.

Au niveau politique, le Conseil national du renseignement a été mis en place auprès du Président de la République, suite aux préconisations du Livre blanc sur la défense et la sécurité intérieure ; le nouveau "coordonnateur national du renseignement" a notamment pour mission d'assurer la préparation et de veiller à l'exécution des décisions du Conseil.

Le Parlement a, de son côté, mis en place la "délégation parlementaire au renseignement" créée par la loi du 9 octobre

2007. Au niveau administratif, une importante réforme a vu le jour avec la création de la nouvelle Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) qui regroupe les missions dévolues à la DCRG et à la DST. La Commission de contrôle, pour ce qui la concerne, a poursuivi sa tâche dans ce nouveau cadre, et avec ce nouvel acteur qu'est la DCRI.

Les chiffres n'ont guère changé : un peu moins de 6 000 interceptions de sécurité (demandes initiales et renouvellements) pour lesquelles est recueilli l'avis a priori de la Commission et environ 38 000 décisions de la "personnalité qualifiée" concernant les données techniques de connexion soumises au contrôle a posteriori de la Commission.

La qualité de la motivation des demandes d'interception

Chaque semaine, la Commission est amenée à donner son avis sur plus d'une centaine de demandes d'interception de sécurité ; en outre, chaque jour, elle statue en urgence sur cinq à dix demandes.

C'est la motivation de ces demandes qui constitue la base du contrôle de légalité de celles-ci. Elle doit donc être :

- suffisante,
- pertinente,
- et sincère.

Une motivation suffisante

La motivation doit être suffisante en quantité ; mais aussi en qualité :

- En quantité

Trois lignes ne suffisent pas. Elles ne permettent pas de cerner la personnalité de la cible ; de développer un minimum les soupçons qui pèsent sur elle, et d'expliquer la nature et la gravité du danger quelle fait courir à la sécurité de l'Etat et aux citoyens. Dans neuf cas sur dix, les "renseignements complémentaires" fournis à la



S'agissant des interceptions de sécurité, ces chiffres devraient, dans un premier temps,

demande de la Commission emporteront la conviction de cette dernière qui déplore dès lors cette regrettable insuffisance initiale d'information.

- En qualité

La motivation doit absolument :

- faire ressortir l'implication personnelle de la cible ;
- ne pas se référer à un comportement purement hypothétique de celle-ci ;
- ne pas être tournée exclusivement vers le passé.

Quelques exemples - volontairement imprécis - illustrent ces critères.

La référence au milieu familial ou professionnel dans lequel évolue la cible ne suffit pas.

Personne n'est responsable de sa famille, et on peut parfaitement avoir de "mauvaises fréquentations" sans le savoir... surtout si elles font partie du milieu naturel dans lequel on évolue. On ne peut ainsi reprocher à un diplomate étranger de rencontrer d'autres diplomates catalogués comme faisant partie d'un service de renseignement... ce qui n'est pas inscrit sur leurs visages. Le médecin chargé de collecter des fonds pour une association charitable n'est pas nécessairement au courant du détournement de ces fonds au profit d'une entreprise criminelle ou terroriste. Le directeur d'une entreprise dont les produits

font l'objet de contrefaçons sur la base de fausses licences dont on dit qu'elles ont été distribuées "à son insu" ne peut faire légalement l'objet d'une interception, même si la lutte contre la contrefaçon au titre de la protection contre la criminalité organisée est en soi un objectif louable.

Une motivation pertinente

Les soupçons qui pèsent sur la cible doivent nécessairement être en relation avec le motif. Ainsi, le fonds d'investissement étranger qui "fait son marché" tous azimuts dans l'Hexagone dans le secteur alimentaire, comme dans le secteur du petit matériel électrique, ne peut être suspecté d'atteinte "aux éléments essentiels de notre potentiel scientifique et économique", au motif qu'il "pourrait" ainsi s'intéresser aux secteurs sensibles énumérés par le décret du 30 décembre 2005 relatif au contrôle des investissements étrangers en France.

Ici, la non-pertinence du motif rejoint son insuffisance due au caractère hypothétique de la menace.

De même, la surveillance du marché d'un produit industriel, fût-il sensible, ne constitue pas une motivation pertinente - ni d'ailleurs suffisante - dès lors qu'il n'existe aucun indice de l'intention de nuire à notre "potentiel scientifique et économique", l'existence simplement supposée d'un abus de position

dominante relevant de la mise en œuvre des remèdes prévus par le droit de la concurrence.

Une motivation sincère

L'insincérité du motif allégué est à l'évidence le cas le plus grave. Dans sa forme extrême, à savoir le mensonge caractérisé et délibéré, un tel comportement a pour conséquence la remise en cause de la légalité même de l'interception consentie par hypothèse par le Premier ministre, suite à l'avis favorable de la Commission lui-même émis sur la foi d'informations mensongères.

La Commission n'a heureusement jusqu'à présent pas constaté de telles formes d'insincérité "absolue".

Elle a, en revanche, attiré l'attention du Premier ministre sur des cas d'insincérité "relative".

Par exemple s'agissant de la sécurité nationale ou de la protection du potentiel économique il est arrivé que la motivation se réfère à des marchés situés dans des zones géographiques "sensibles" vraisemblablement pour emporter la conviction de la Commission, alors que le contrôle des productions a ensuite fait apparaître que la cible développait son activité sur des marchés on ne peut plus "classiques". Cette manière d'"aggraver le cas" de la cible est une forme d'insécurité.

légèrement reculer en 2009, compte tenu de la nouvelle jurisprudence de la Commission qui permet de ne plus compter les "urgences techniques".

Cet allègement très partiel, sur le plan des tâches de pure gestion administrative, permettra en 2009 à la Commission de se concentrer à effectifs constants sur son "cœur de métier", à savoir le contrôle de la motivation des interceptions de sécurité, comme des demandes de données techniques de connexion.

Dans le premier cas, il s'agit de s'assurer, non seulement lors de l'autorisation, mais aussi dans le temps, de l'adéquation de l'écoute au motif invoqué ; dans le second, il s'agit de veiller à ce que l'instrument mis en place par la loi de 2006, et dont l'application a été prorogée par la loi du 1^{er} décembre 2008, soit effectivement utilisé pour la seule lutte contre la menace terroriste, et

non à d'autres fins.

Les méthodes de contrôle de la Commission, qui s'étaient déjà enrichies depuis 2005 avec le contrôle "continu" des productions, se sont encore raffinées en 2008 ainsi que le fait ressortir le chapitre du rapport consacré au contrôle. Par voie jurisprudentielle, la Commission a continué à raccourcir au cas par cas la durée légale maximale de quatre mois pour laquelle une interception de sécurité peut être demandée. Bien entendu, ceci ne préjuge en aucun cas la possibilité pour les services de solliciter un renouvellement, en produisant les justifications adéquates.

Le contrôle *a posteriori* de l'adéquation du motif invoqué lors de la décision autorisant l'interception et la réalité des propos échangés s'est développé, tant sur le plan quantitatif - malgré la lourde charge de travail ainsi induite - que qualitatif avec le recours à la méthode de l'audition des

services. Ce renforcement du contrôle *a posteriori* a permis à son tour le développement des "préconisations" adressées directement aux services, tendant à l'interruption de telle ou telle interception, et généralement acceptées et mises en œuvre par ces derniers sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'instrument de la "recommandation" adressée au Premier ministre. En poursuivant sa politique de dialogue avec les services, et en enrichissant la panoplie de ses méthodes de contrôle, la Commission espère ainsi avoir contribué en 2008 à maintenir l'équilibre toujours délicat entre la protection des libertés et les exigences de la sécurité de la Nation.

104 pages - 18 €

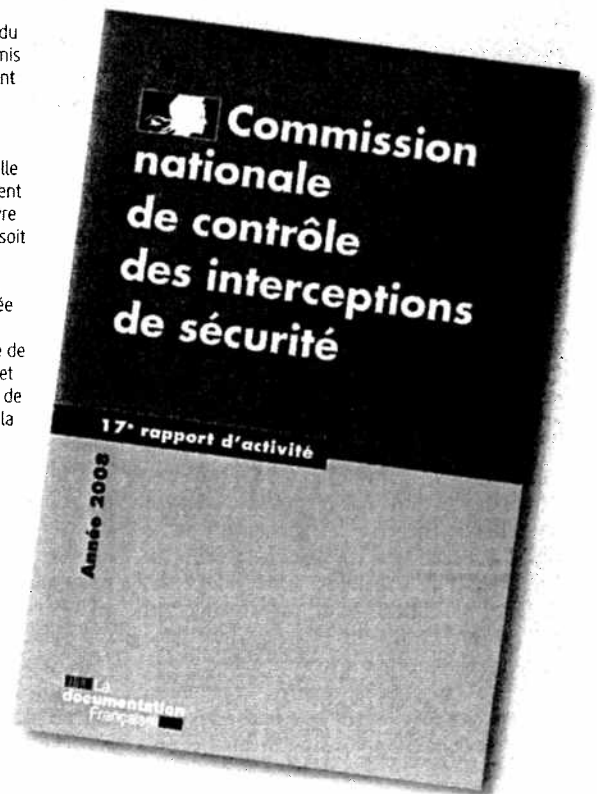
La Documentation française

29-31, quai Voltaire

75344 PARIS CEDEX 07

Téléphone : 01 40 15 70 00

www.ladocumentationfrancaise.fr



Dans un autre ordre d'idées, la demande d'interception visant des milieux extrémistes en rébellion contre l'ordre établi pourra être "pimentée" de références à des actes violents commis par ces mêmes milieux dans le passé pour "colorer" en menace terroriste une manifestation politique annoncée qui relève davantage de l'ordre public et de sa protection par les forces de l'ordre.

Tenter de cette manière de contourner les principes de proportionnalité ou de subsidiarité qui gouvernent la matière de la loi de 1991 constitue une autre forme d'insécurité.

Ilya enfin les "trous de mémoire" des services...

C'est un autre type d'insécurité.

Ces formes d'insécurité "relative" heureusement rares peuvent altérer la relation de confiance qui doit exister entre les services et la Commission. Il convient donc que la hiérarchie exerce avec vigilance son propre contrôle interne des motifs allégués par ses subordonnés.

On reprendra maintenant après ces réflexions d'ordre général l'analyse de la jurisprudence de la Commission motif par motif.

Sécurité nationale

Conformément à l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, "peuvent être autorisées [...] les interceptions [...] ayant pour objet de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale [...]".

"Sécurité nationale", "sécurité intérieure et extérieure", "sûreté de l'Etat", "intérêts fondamentaux de la Nation" sont des concepts voisins souvent employés indistinctement, tout au moins pour les trois premiers. En revanche, le concept de "sécurité nationale" est apparu comme une nouveauté en 1991 et son usage est spécifique à la loi du 10 juillet 1991.

On relève ainsi dans les travaux parlementaires (rapport de la Commission des lois du Sénat) que "la notion de sécurité nationale, est préférée à celle d'atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat [...]". La sécurité nationale, notion qui n'existe pas en tant que telle dans le droit français est directement empruntée à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle recouvre la Défense nationale ainsi que les autres atteintes à la sûreté et à l'autorité de l'Etat qui figurent au début du titre premier du livre troisième du Code pénal". Article 8, alinéa 2 de la Convention européenne: "Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit (droit au respect de la vie privée et familiale) que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui,

dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Les anciens articles, aujourd'hui abrogés, du Code pénal auxquels se référait le Sénat étaient les articles 70 à 103 dont les incriminations se retrouvent globalement dans l'actuel livre IV du "nouveau" Code pénal, constituant désormais les "atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation". Les intérêts fondamentaux de la Nation constituent, donc depuis 1994 un concept destiné à remplacer celui de sûreté de l'Etat qui avait lui-même succédé dans l'ordonnance du 4 juin 1960 à celui de sécurité intérieure et extérieure.

Code pénal, article 410-1: "Les intérêts fondamentaux de la Nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, de ses moyens de défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine naturel."

On notera que la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique constitue un motif d'interception autonome dans la loi de 1991.

Rapidement (rapport 1994, p. 17 sqq.), la CNCIS a estimé que la notion de sécurité nationale devait bien être comprise au vu des dispositions du nouveau Code pénal qui fait figurer cette notion parmi les intérêts fondamentaux de la Nation (article 410-1 du Code pénal) au même titre que l'intégrité du territoire, la forme républicaine des institutions ou les moyens de la défense.

S'il s'agit là d'un élargissement notable de la notion antérieure de sûreté de l'Etat, on ne saurait y voir pour autant une extension par assimilation aux atteintes les plus courantes à la sécurité des personnes ou des biens.

"La Commission a ainsi estimé utile de rappeler qu'il ne suffit pas d'invoquer la crainte générale d'un trouble à l'ordre public, comme y expose plus ou moins toute manifestation, pour répondre aux exigences de motivation résultant de la loi. Pour ce faire, il doit être justifié, avec la précision nécessaire, d'une menace particulièrement grave à la sécurité nationale au sens ci-dessus rappelé".

On relève dans le même rapport que:

- "la crainte d'un trouble à l'ordre public n'autorise le recours à une interception qu'en cas de menace particulièrement grave à la sécurité";

- "les interceptions de sécurité ne sauraient être utilisées comme moyen de pénétrer un milieu syndical ou politique ou de pratiquer la surveillance d'opposants étrangers, si la sécurité de l'Etat français lui-même n'est pas en cause."

La Commission est restée fidèle à cette doctrine.

S'agissant des troubles à l'ordre public, des demandes motivées par cette crainte peuvent parfois être présentées sans que soit cependant allégué le risque d'attenter à la forme républicaine des institutions ou de déboucher sur un mouvement insurrectionnel. Si des manifestations sont susceptibles de dégénérer, le droit de manifester étant constitutionnellement reconnu, il s'agit là, en principe, d'un problème d'ordre public et non d'une atteinte à la sécurité nationale. On peut cependant admettre que dans certaines hypothèses, l'ampleur des troubles ou la charge institutionnelle voulue par leurs auteurs affectant le lieu et le temps des manifestations, la qualité des autorités ou des symboles républicains visés, sont tels que la sécurité nationale peut être menacée.

S'agissant de la recherche de renseignements, la personne dont on se propose d'intercepter les correspondances doit être suspectée d'attenter par ses agissements personnels aux intérêts fondamentaux de la Nation. Si les services de renseignements ont, par nature, une mission de collecte de renseignements qu'ils remplissent en utilisant la palette des moyens disponibles, le recours aux interceptions de sécurité connaît certaines limites. En effet, l'atteinte exceptionnelle à la vie privée qu'autorise la loi ne peut être justifiée même dans ce domaine que par la menace directe ou indirecte, actuelle ou future que la personne écoutée est susceptible de représenter pour la sécurité nationale. En l'absence de menace, et quel que soit l'intérêt que représente la cible comme source de renseignement pour le domaine considéré, l'atteinte à la vie privée serait contraire au principe de proportionnalité. Cette observation vaut naturellement pour les autres motifs légaux d'interception comme la prévention du terrorisme et la lutte contre la criminalité organisée même si, pour ces derniers, l'implication de la cible dans le processus conspiratif ou criminel est en principe avérée.

Enfin, la Commission entend opérer une appréciation *in concreto* de la notion "d'intérêts fondamentaux de la Nation", la notion de sécurité étant appréhendée en un instant donné et dans un contexte géopolitique donné par rapport aux besoins vitaux du pays. La Commission considère ainsi que la sécurité énergétique fait désormais intégralement partie de la sécurité nationale.



Sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la Nation

La sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, plus communément et rapidement nommée "protection économique", est, à l'exception de la reconstitution de ligues dissoutes, le motif d'interception le plus faible en volume, bien qu'il connaisse un certain renouveau suite au développement de la réflexion politique et à la mise en place de structures concernant "l'intelligence économique". C'est cependant celui qui, lors de la discussion parlementaire de la loi du 10 juillet 1991, a suscité le plus de réserves.

La rédaction initiale n'était d'ailleurs pas celle adoptée. Le projet de loi visait "la protection des intérêts économiques et scientifiques fondamentaux de la France". Certains parlementaires, dénonçant le caractère selon eux "fourre-tout" de ces motifs⁽¹⁾, ont obtenu que la rédaction s'inspire de celle envisagée au livre IV du Code pénal pour décrire les intérêts fondamentaux de la Nation alors en gestation. L'article 410-1 qui ouvre le livre IV du Code pénal vise effectivement la "sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique [de la Nation]". D'autres parlementaires ont fait valoir que « la possibilité d'interceptions de sécurité pour la protection des intérêts économiques et scientifiques fondamentaux d'un Etat est reconnue par la Convention européenne des droits de l'homme, dont le texte est d'ailleurs moins restrictif que le projet de loi, puisqu'il se réfère à la notion de "bien-être économique"⁽²⁾; "[...] il est nécessaire que l'Etat dispose de moyens d'information et d'action adaptés aux menaces résultant de l'internationalisation des activités économiques"⁽³⁾. "L'article 410-1 susvisé permet d'étendre la protection du Code pénal non seulement aux différents secteurs de l'économie au sens étroit du terme mais également à la recherche scientifique et aux innovations techniques ou technologiques sur lesquelles reposent précisément la force ou la compétitivité du pays"⁽⁴⁾.

L'article 410-1 du Code pénal est suivi des articles 411-1 à 411-11 qui incriminent les différentes atteintes à ces intérêts au titre desquelles on relève plus particulièrement les infractions des articles 411-5 à 411-8 relatives aux différentes formes d'intelligence avec une puissance étrangère (article 411-5) et à la

livraison d'informations à celle-ci (article 411-6 à 411-8).

Toute forme d'espionnage, y compris économique comme le transfert illicite de technologie, est clairement incriminée par ces articles : est en effet visée, notamment, la fourniture de procédés.

Cette fourniture peut être le fait d'auteurs divers (ingénieurs, agents de renseignement de pays tiers, "honorables correspondants", officines "spécialisées" dans l'espionnage économique) et être destinée non seulement à des services de renseignements de pays tiers ("puissances étrangères") mais également à des entreprises⁽⁵⁾ ou organisations étrangères.

Un exemple, bien évidemment déconnecté de tout dossier réel, permettra de mieux illustrer la légitimité d'une demande d'interception de sécurité formulée dans un contexte d'espionnage économique :

Une personne est suspectée de recueillir en vue de leur transfert illicite des secrets de fabrication d'un groupe français leader mondial dans sa spécialité.

Le transfert illicite d'un secret de fabrication à une entité étrangère permet d'établir la réunion de plusieurs éléments constitutifs des délits de l'article 411-7 du Code pénal (on peut d'ailleurs noter que "la communication de secret de fabrication" était déjà incriminée par l'ancien article 418).

Ce transfert illicite d'un procédé de fabrication, détenu exclusivement par un groupe national leader dans sa spécialité, est bien de nature à porter gravement atteinte aux éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France. Il constitue sans aucun doute une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Les éléments constitutifs d'une suspicion de commission du délit visé à l'article 411-7 du Code pénal, dont on remarquera qu'il constitue un mode original de répression de la tentative (le recueil des informations sans livraison de celles-ci est en soi punissable comme l'est le faux en écriture, acte préparatoire d'une éventuelle escroquerie), sont réunis et l'interception de sécurité parfaitement fondée en droit.

Il résulte de ce qui précède qu'en dépit de la définition extensive donnée au concept d'intelligence économique, les interceptions sollicitées sous le motif "sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France" dont la formulation est directement reprise du Code pénal et renvoie à des infractions précises, doivent d'une part répondre à une suspicion d'atteinte à ce potentiel par une menace vérifiable traduisant une intention de nuire aux intérêts d'une entreprise française et que, d'autre part, la personne dont il est demandé d'intercepter les

communications doit être clairement impliquée dans cette menace.

Il convient par ailleurs de constater que les pouvoirs publics proposent une approche normative des intérêts économiques et scientifiques constituant une forme de "noyau dur" à protéger prioritairement.

Ainsi, le décret 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger [...] est venu définir en ses articles 2 et 3 des secteurs d'activité dont l'intérêt justifie la surveillance de leur financement au moyen d'investissements étrangers. Une telle définition peut, par analogie, représenter un travail d'approche qualitative des secteurs constituant les "éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France".

Tout en continuant à considérer que ce texte illustre utilement la notion d'"éléments essentiels", la Commission, à l'occasion de l'examen en 2008 de quelques dossiers concernant des intérêts industriels majeurs, a quelque peu assoupli sa doctrine et n'exclut pas désormais des recours ponctuels aux interceptions de sécurité dans des secteurs ne figurant pas expressément dans le décret de 2005. Elle exige toutefois que l'activité de l'entreprise menacée soit liée à la sauvegarde de notre indépendance nationale⁽⁶⁾ ou à la sécurité nationale.

Prévention du terrorisme

Le terrorisme pose un problème de définition s'il n'est appréhendé que sous l'angle de l'idéologie. C'est pourquoi il est préférable de s'en tenir à une définition juridique, celle retenue, pour ce motif encore, dans le livre IV du Code pénal à l'article 421-1 qui incrimine spécialement certaines infractions quand celles-ci sont commises "intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur". Quand l'infraction commise répond aux conditions posées par cet article, il en découle d'importantes conséquences au plan de la procédure et de la répression concernant notamment les régimes de la garde à vue et des perquisitions, les règles de compétence des juridictions et de composition du tribunal, les régimes de prescription de l'action publique et de la peine, le quantum des peines principales et complémentaires encourues.

Compte tenu de l'ensemble des dispositions dérogatoires figurant notamment aux articles 421-1 et suivants du Code pénal, la qualification d'une infraction d'acte de terrorisme, au sens de

l'article 421-1 du Code pénal, revêt une particulière gravité.

Dès lors, les infractions ne peuvent être qualifiées d'actes de terrorisme que si elles ont bien été commises intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

Les termes de cette définition ont été précisés dans une circulaire du garde des Sceaux du 10 octobre 1986 (crim. 86-21-F. 1) et reprise par la doctrine (cf. *Jurisclasseur pénal* rubrique "Terrorisme").

S'il est admis que l'acte peut être commis par un homme seul, il doit avoir été entrepris dans le but d'intimider ou de terroriser tout ou partie de la population.

Cette "entreprise", selon la circulaire susvisée qui reprend les interventions du garde des Sceaux à l'Assemblée nationale (JO du 8 août 1986, page 4125) et au Sénat (JO du 8 août 1986, p. 3795 et 3796), suppose "l'existence d'un dessein formé ou d'un plan concerté se traduisant par des efforts coordonnés en vue de l'objectif à atteindre. La notion d'entreprise exclut l'improvisation ; elle suppose des préparatifs et un minimum d'organisation (établissement d'un plan d'action, rassemblement de moyens matériels, mise en place d'un dispositif de repli, rédaction de communiqué de revendication)".

A cet égard, un certain nombre d'actes relevant de l'expression politique violente pourraient répondre à cette définition comme l'organisation d'incidents en fin de manifestations, le démontage ou le sac symbolique de locaux publics ou privés.

Toutefois, pour recevoir la qualification de terroristes, ces actes doivent avoir été commis avec la volonté de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, la gravité du trouble consistant dans la peur collective que l'on cherche à répandre dans la population ou partie de celle-ci afin de promouvoir une cause ou faciliter le succès d'une revendication.

Force est donc de constater que n'importe quelle action d'expression ou de revendication politique extrême, même violente et susceptible de troubler l'ordre public, ne saurait être qualifiée de terroriste. A la limite, la menace qu'elle peut faire peser sur les personnes et les biens, s'agissant d'une entreprise organisée et planifiée utilisant des moyens virulents peut relever dans certaines circonstances précises de la "criminalité organisée". Ainsi les "cas-seurs" qui profitent d'une manifestation politique relèvent-ils de la criminalité organisée dès lors qu'ils constituent un groupe structuré. En revanche, même ce dernier motif ne peut être invoqué pour justifier, sur la longue période, des interceptions de sécurité dirigées

vers des mouvements politiques extrêmes, pour la seule raison qu'ils contestent radicalement les fondements de notre organisation politique ou économique ; les agissements de ces mouvements relèvent, en effet soit de poursuites pénales (provocations fondées sur des motivations raciales ou religieuses), soit du maintien de l'ordre public.

L'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 dispose que les interceptions de sécurité peuvent être consenties pour la "prévention du terrorisme". Les interceptions vont donc se situer en amont du passage à l'acte afin d'en empêcher la commission.

Tout l'enjeu est là : autoriser la surveillance ciblée des individus les plus radicalisés afin de détecter à temps par exemple une dérive de type "brigadiste" sans entrer pour autant dans une police de la pensée, caractériser une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste en accumulant les indices sur la logistique mise en place (réseaux de financement fondés sur le don plus ou moins librement consenti, l'exploitation de commerces ne respectant pas la législation du travail, voire le crime organisé ; réseaux d'hébergement clandestin, d'infiltration ou d'exfiltration, caches d'armes, communauté de vie à caractère conspiratif) avant que celle-ci ne soit activée pour planifier un ou plusieurs attentats qui, s'ils étaient commis, seraient mis au passif d'autorités publiques imprévoyantes ou angéliques, autoriser la surveillance de terreaux ciblés sur lesquels la pensée terroriste peut éclore (dérive communautariste à caractère sectaire et vindicatif, endoctrinement de mineurs) sans porter atteinte à la liberté d'opinion telle que protégée par les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

On le voit ; la frontière est délicate à tracer mais, s'agissant de certains mouvements tels que ceux énumérés par la dernière décision du Conseil de l'Union européenne en la matière, à savoir celle du 15 juillet 2008 (JOCE du 16 juillet), ainsi que par la position commune 2008/959 PESC du Conseil du 16 décembre 2008 (JOCE du 17 décembre), l'exemple des attentats récents à travers le monde nous enseigne que le basculement peut être rapide et qu'il requiert par conséquent une surveillance très en amont du passage à l'acte.

A ce propos, on notera que la préparation en France d'actes à caractère terroriste devant être commis à l'étranger est susceptible comme telle de recevoir une qualification pénale (cf. article 113-2 al. 2 du Code pénal : "[...] l'infraction est réputée commise sur le territoire de la République dès lors qu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire") et entre naturellement dans le champ de ce motif légal d'interception.

Prévention de la criminalité et de la délinquance organisées

Comme les chiffres l'ont encore montré cette année et en dépit de la permanence de la menace terroriste, le premier motif de demandes initiales d'interceptions de sécurité reste la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées.

L'essentiel des dossiers concerne les grands trafics tels que la livraison attendue par mer, terre ou air de stupéfiants, la contrebande d'objets contrefaits ou le repérage en vue d'attaques d'établissements bancaires ou de transport de fonds, le déroutement de camions entiers avec leur fret, ou plus récemment encore l'économie souterraine.

Il apparaît aussi de plus en plus nettement que certains groupes activistes recourent volontiers à la criminalité de profit pour financer leurs filières et les attentats projetés. Au plan statistique, la Commission retient alors la finalité terroriste quand celle-ci est connue.

Cette précision donnée, il n'est pas inutile de s'interroger sur ce concept qui, il y a peu, n'existait pas strictement à l'identique dans le Code pénal. Le Code pénal traitait quant à lui des infractions "commises en bande organisée". La loi du 9 mars 2004 cependant a consacré dans le livre quatrième du Code de procédure pénale un titre vingt-cinquième à la "procédure applicable à criminalité et à la délinquance organisée", concernant l'ensemble des infractions aggravées par la circonstance de commission en bande organisée (cf. article 706-73 du Code de procédure pénale). Il est donc permis de dire que le champ couvert aujourd'hui par l'article 706-73 du Code de procédure pénale recouvre désormais totalement celui couvert par l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991.

La CNCIS s'était naturellement penchée très tôt sur la définition de ce motif (cf. rapport 1994, p. 18 ; rapport 1995, p. 30) et avait souligné que celle-ci résultait tant de celle retenue par la commission Schmelck, que de la définition que donne le Code pénal de la bande organisée à l'article 132-71.

La commission Schmelck, dont les travaux sont à l'origine de la loi du 10 juillet 1991, envisageait de légaliser les interceptions de sécurité pour "la prévention du grand banditisme et du crime organisés". Elle entendait par là se référer à des infractions qui avaient justifié, au plan administratif, la création d'offices spécialisés tels que l'OCRIB (Office central pour la répression du banditisme). La commission entendait par là faciliter la lutte en amont contre la grande criminalité. L'article 132-71 du Code pénal, quant à lui, en définissant les circonstances aggravantes de certains crimes

REPERES

Organisation et fonctionnement de la Commission

Composition de la Commission

À la date de rédaction du présent rapport, la composition de la Commission était la suivante :
 Membres de la Commission :
 Président : Jean-Louis Dewost, président de section honoraire au Conseil d'Etat, nommé pour une durée de six ans par le Président de la République (décret du 29 septembre 2003, publié au Journal

officiel le 30 septembre 2003)

Membre parlementaire, Sénat : Hubert Haenel, sénateur (UMP) du Haut-Rhin, désigné le 4 juillet 2007 par le président du Sénat en remplacement du sénateur Jacques Baudot décédé, puis le 15 octobre 2008 en qualité de membre parlementaire à titre personnel
 Membre parlementaire, Assemblée nationale : Daniel Vaillant, député

(PS) de Paris, désigné le 1^{er} août 2007 par le président de l'Assemblée nationale

La Commission est assistée de deux magistrats de l'ordre judiciaire : Rémi Reico, délégué général depuis sa nomination en date du 2 mai 2007 François Coudert, chargé de mission depuis sa nomination en date du 5 novembre 2007

et délits, caractérise la bande organisée comme "tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou plusieurs infractions". Cette définition est également celle de l'association de malfaiteurs. A l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, les infractions pour lesquelles pouvait être retenue la circonstance aggravante de commission en bande organisée étaient relativement réduites et concernaient les formes classiques du banditisme (trafic de stupéfiants, proxénétisme, enlèvement, racket, etc.).

Depuis le 1^{er} mars 1994, date d'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, la liste n'a cessé de s'allonger, spécialement avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 (dite Perben II) qui a notamment assimilé la direction de groupement ou d'entente à caractère terroriste à une forme de criminalité organisée.

Ainsi, la direction d'un groupement ou d'une entente établie en vue de la préparation d'actes terroristes relève désormais au plan pénal de la criminalité organisée. Les interceptions de sécurité ordonnées dans des hypothèses semblables continueront cependant d'être comptabilisées au titre du motif terrorisme.

Sous l'empire de l'ancien Code pénal, était réputée "bande organisée tout groupement de malfaiteurs établi en vue de commettre un ou plusieurs vols aggravés [...] et caractérisé par une préparation ainsi que par la possession des moyens matériels utiles à l'action". C'était là une définition très restrictive quant à son champ d'application, réduit au vol.

Les rédacteurs du nouveau Code pénal ont souhaité faciliter la répression du "crime organisé" protéiforme : "La plus redoutable menace, disait le garde des Sceaux de l'époque, est celle du crime organisé dans ses formes diverses. A ceux qui choisissent délibérément de s'organiser dans le crime, la société doit répondre par une vigoureuse fermeté pénale". Criminalité et délinquance organisées et infractions aggravées par la circonstance de commission en bande organisée sont donc bien des notions similaires.

La bande organisée, c'est le groupement, la réunion de plusieurs malfaiteurs. Mais l'élément constitutif qui au plan pénal va permettre de distinguer la commission en bande organisée de la simple réunion, c'est, précisément, l'organisation. Dans la simple réunion, il n'y a ni hiérarchie, ni distribution des rôles, ni entente préalable en vue de commettre des infractions. La réunion est fortuite, elle est une action collective inorganisée. La commission en bande organisée suppose au contraire la préméditation. Elle suppose également un nombre de personnes supérieur à deux, chiffre qui suffit en revanche à caractériser la réunion.

Cette définition correspond à l'approche internationale du phénomène criminel organisé. Ainsi, la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 signée par la France le 12 décembre 2003 dispose que :

- l'expression "groupe criminel organisé" désigne un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves pour en tirer directement ou indirectement un avantage financier ou un autre avantage matériel ;

- l'expression "infraction grave" désigne un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine lourde ;

- l'expression "groupe structuré" désigne un groupe qui ne s'est pas constitué au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée.

Cette intégration de critères internationaux retenus dans la définition de la criminalité organisée (et notamment le nombre minimal de participants fixé à trois) a fait l'objet d'une "validation" par le Conseil constitutionnel lors de sa décision du 2 mars 2004 (considérends 13 et 14) relative à l'examen de la notion de criminalité organisée dans la loi du 9 mars 2004

portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Pénalement, la circonstance de commission en bande organisée aggrave sensiblement plus les faits que la circonstance de simple réunion. Ainsi, le vol en réunion est puni de sept ans d'emprisonnement et le vol en bande organisée de quinze ans de réclusion criminelle (cf. article 311-9 du même Code).

Ce qui caractérise par conséquent la "criminalité et la délinquance organisées", c'est à la fois la gravité des peines encourues et le degré d'organisation, notamment le nombre de personnes sciemment impliquées dans le processus criminel.

La majeure partie des projets d'interceptions soumis à la Commission répond effectivement à ces critères. Marginalement toutefois, la Commission note que quelques demandes ne relèvent pas d'une gravité manifeste. Dans ces hypothèses, le caractère organisé au sens de l'article 132-71 du Code pénal n'est pas avéré et relève plus, tant par le faible degré d'entente que par le faible nombre de participants - au titre desquels on ne saurait ranger les "clients" dans, par exemple, l'hypothèse d'une revente de produits stupéfiants - d'une qualification de commission en réunion. En revanche, le nombre de clients estimés ou les quantités vendues sont un bon indice de la gravité des faits supposés.

L'organisation ne doit pas cependant être nécessairement totalement "professionnelle". Le réseau constitué d'un fournisseur, de plusieurs "dealers", chacun responsable de son territoire, et de petits guetteurs bénévoles, entre bien dans la qualification de groupe criminel organisé au même titre que le cartel international totalement professionnel.

La Commission entend donc réserver le recours à ce motif légal à des agissements d'une gravité certaine, souvent mais pas nécessairement soutenus par la recherche d'un avantage financier ou matériel et menés par de véritables structures organisées composées de plus de deux acteurs, participant d'une entente préalable caractérisant une préméditation criminelle et écartant de fait la commission fortuite d'une infraction à la faveur de la circonstance aggravante de réunion.

Notes :

1 - Assemblée nationale, 2^{ème} séance, 13 juin 1991, JO, p. 3153 ; Sénat du 25 juin 1991 JO, p. 2065.

2 - Cf. supra.

3 - François Massot, rapport de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, 6 juin 1991, document n°2088, p. 29.

4 - A. Vitu, articles 410-1 sqq., *Jurisclasser pénal*.

5 - Le terme entreprise étant ici entendu non au sens "d'entreprise terroriste" comme dans l'article 421-1 du Code pénal, mais bien au sens du droit commercial du droit du travail et de l'économie politique à savoir la réunion des facteurs de production du capital et du travail nécessaires à la mise en œuvre d'une activité professionnelle déterminée.

6 - Le Conseil constitutionnel a retenu l'exigence constitutionnelle de préservation de l'indépendance nationale, dans sa décision n°86-207 DC du 26 juin 1986 relative à la privatisation de certaines entreprises publiques.

2009-364