



Régime britannique de surveillance de masse : quelques aspects contraires à la Convention

Dans son arrêt de Grande Chambre¹, rendu ce jour dans l'affaire [Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni](#) (requêtes n^{os} 58170/13, 62322/14 et 24969/15), la Cour européenne des droits de l'homme dit,

à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale et des communications) de la Convention européenne des droits de l'homme à raison du régime d'interception en masse ;

à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 8 à raison du régime d'obtention de données de communication auprès des fournisseurs de services de communication ;

par douze voix contre cinq, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 à raison du régime britannique de demande d'éléments interceptés auprès de gouvernements et de services de renseignement étrangers ;

à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 10 (liberté d'expression) à raison tant du régime d'interception en masse que du régime d'obtention de données de communication auprès des fournisseurs de services de communication ; et

par douze voix contre cinq, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 à raison du régime de demande d'éléments interceptés auprès de gouvernements et de services de renseignement étrangers.

Dans cette affaire, les requérantes étaient des journalistes et des organisations de défense des droits de l'homme qui se plaignaient de trois régimes de surveillance mis en place au Royaume-Uni, à savoir 1) l'interception en masse de communications, 2) la réception d'éléments interceptés obtenus auprès de gouvernements et de services de renseignement étrangers et 3) l'obtention de données de communication auprès des fournisseurs de services de communication.

À l'époque des faits, le régime d'interception en masse et d'obtention de données de communication auprès des fournisseurs de services de communication avait pour base légale la loi de 2000 portant réglementation des pouvoirs d'enquête (*Regulation of Investigatory Powers Act 2000*). Depuis lors, cette loi a été remplacée par la loi de 2016 sur les pouvoirs d'enquête (*Investigatory Powers Act 2016*). Les conclusions auxquelles la Grande Chambre est parvenue concernent uniquement les dispositions de la loi de 2000, qui formaient le cadre juridique en vigueur à l'époque des faits litigieux.

La Cour considère que compte tenu des multiples menaces auxquelles les États doivent faire face dans les sociétés modernes, le recours à un régime d'interception en masse n'est pas en soi contraire à la Convention. Toutefois, elle juge que pareil régime doit être encadré par des « garanties de bout en bout », c'est-à-dire qu'au niveau national la nécessité et la proportionnalité des mesures prises devraient être appréciées à chaque étape du processus, que les activités d'interception en masse devraient être soumises à l'autorisation d'une autorité indépendante dès le départ – dès la définition de l'objet et de l'étendue de l'opération – et que les opérations devraient faire l'objet d'une supervision et d'un contrôle indépendant opéré *a posteriori*.

1 Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

La Cour estime que le régime d'interception en masse en vigueur au Royaume-Uni à l'époque pertinente souffrait des lacunes suivantes : les interceptions en masse étaient autorisées par un ministre, et non par un organe indépendant de l'exécutif, les catégories de termes de recherche qui définissaient les types de communications susceptibles d'être examinées n'étaient pas mentionnées dans les demandes de mandat d'interception et les termes de recherche liés à un individu (c'est-à-dire les identifiants spécifiques tels que les adresses de courrier électronique) n'étaient pas soumis à une autorisation interne préalable.

Elle juge également que le régime d'interception en masse emportait violation de l'article 10 en ce qu'il ne protégeait pas suffisamment les éléments journalistiques confidentiels.

Elle estime par ailleurs que le dispositif d'obtention de données de communication auprès des fournisseurs de services de communication était contraire aux articles 8 et 10 en ce qu'il n'était pas prévu par la loi.

En revanche, elle considère que les procédures autorisant le Royaume-Uni à demander des informations à des gouvernements et/ou à des services de renseignement étrangers présentaient des garanties suffisantes contre les abus et empêchaient les autorités britanniques d'utiliser ces demandes pour contourner leurs obligations découlant du droit interne et de la Convention.

Principaux faits

Les requérantes sont des organisations et des personnes militant pour la défense des libertés civiles et des droits des journalistes.

Les trois requêtes (jointes par la suite) ont été introduites après qu'Edward Snowden, un ancien agent contractuel de l'Agence nationale de sécurité des États-Unis (NSA), eut révélé l'existence de programmes de surveillance et de partage de renseignements mis en place par les services de renseignement des États-Unis et du Royaume-Uni. Les requérantes estiment qu'en raison de la nature de leurs activités, leurs communications électroniques et/ou leurs données de communication ont pu être interceptées ou recueillies par les services de renseignement britanniques auprès de fournisseurs de services de communication ou de services de renseignement étrangers tels que la NSA.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale et de la correspondance), les requérantes se plaignaient des régimes mis en place pour l'interception en masse de communications, la réception de renseignements obtenus auprès de gouvernements et/ou de services de renseignement étrangers et l'obtention de données auprès de fournisseurs de services de communication. Certaines des requérantes formulaient également, sur le terrain de l'article 10 (liberté d'expression), des griefs liés à leurs activités d'associations de journalistes et de journaliste.

Les trois requêtes à l'origine de l'affaire *Big Brother Watch et autres* ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 4 septembre 2013, le 11 septembre 2014 et le 20 mai 2015 respectivement. Par un arrêt du 13 septembre 2018, une chambre de la Cour a conclu que le régime d'interception en masse emportait violation des articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale et des communications) et 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a également conclu que le régime d'obtention de communications auprès des fournisseurs de services de communication emportait violation des articles 8 et 10, mais elle a considéré que le régime de réception d'éléments interceptés obtenus auprès de gouvernements et/ou de services de renseignement étrangers était conforme à la Convention. Le 12 décembre

2018, les requérantes ont demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention (renvoi devant la Grande Chambre). Le 4 février 2019, le collège de la Grande Chambre a accepté ladite demande. Une audience a eu lieu le 10 juillet 2019.

Dans la première affaire, l'autorisation de se porter tiers intervenant a été accordée aux organismes suivants : Human Rights Watch, Access Now, Dutch Against Plasterk, Center For Democracy & Technology, le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, la Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission*), la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, la Commission internationale de juristes, Open Society Justice Initiative, la Law Society of England and Wales et Project Moore. Dans la seconde affaire, l'autorisation de se porter tiers intervenant a été accordée aux organismes suivants : Center For Democracy and Technology, la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, la Commission internationale de juristes, le syndicat britannique des journalistes (*National Union of Journalists*) et la Media Lawyers' Association. Dans la troisième affaire, l'autorisation de se porter tiers intervenant a été accordée aux organismes suivants : Article 19, Electronic Privacy Information Center et la Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'homme.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Robert Spano (Islande), *président*,
Jon Fridrik Kjølbro (Danemark),
Angelika Nußberger (Allemagne),
Paul Lemmens (Belgique),
Yonko Grozev (Bulgarie),
Vincent A. De Gaetano (Malte),
Paulo Pinto de Albuquerque (Portugal),
Faris Vehabović (Bosnie-Herzégovine),
Iulia Antoanella Motoc (Roumanie),
Carlo Ranzoni (Liechtenstein),
Mārtiņš Mits (Lettonie),
Gabriele Kucsko-Stadlmayer (Autriche),
Marko Bošnjak (Slovénie),
Tim Eicke (Royaume-Uni),
Darian Pavli (Albanie),
Erik Wennerström (Suède),
Saadet Yüksel (Turquie),

ainsi que de Søren Prebensen, *greffier adjoint de la Grande Chambre*.

Décision de la Cour

Article 8

Sur le régime d'interception en masse

L'examen de la Cour porte sur le régime d'interception en masse de communications découlant de l'article 8 § 4 de la loi de 2000 portant réglementation des pouvoirs d'enquête (*Regulation of Investigatory Powers Act 2000* – « la RIPA »).

Compte tenu de la prolifération des menaces que font aujourd'hui peser sur les États des réseaux d'acteurs internationaux qui utilisent Internet pour communiquer et échappent souvent à la détection grâce à l'utilisation de technologies sophistiquées, la Cour considère que les États jouissent d'une ample latitude (« marge d'appréciation ») pour déterminer de quel type de régime

d'interception ils ont besoin pour protéger leur sécurité nationale. Le recours à un régime d'interception en masse est donc une décision qui n'est pas en soi contraire à l'article 8.

La Cour estime néanmoins qu'au vu de l'évolution constante des technologies de communication modernes, son approche habituelle à l'égard des régimes de surveillance ciblée doit être adaptée aux particularités d'un régime d'interception en masse, à raison à la fois du risque d'abus inhérent à ce type d'interception et du besoin légitime, qui le caractérise, d'opérer dans le secret. En particulier, ce régime doit être encadré par des « garanties de bout en bout », c'est-à-dire qu'au niveau national la nécessité et la proportionnalité des mesures prises devraient être appréciées à chaque étape du processus, que les activités d'interception en masse devraient être soumises à l'autorisation d'une autorité indépendante dès le départ – dès la définition de l'objet et de l'étendue de l'opération – et que les opérations devraient faire l'objet d'une supervision et d'un contrôle indépendant opéré *a posteriori*. La Cour identifie donc plusieurs critères essentiels qui doivent être clairement définis par le droit national afin que le régime en question puisse être jugé conforme aux exigences de la Convention.

Appliquant ces critères qu'elle vient d'élaborer au régime britannique d'interception en masse, la Cour conclut que celui-ci souffre de trois carences, à savoir l'absence d'autorisation indépendante des mandats d'interception en masse, l'absence de mention des catégories de termes de recherche (« sélecteurs ») dans les demandes de mandat et l'absence d'autorisation interne préalable des termes de recherche liés à un individu identifiable (c'est-à-dire des identifiants spécifiques tels que des adresses de courrier électronique).

La Cour n'en reconnaît pas moins l'utilité de la supervision exercée par le Commissaire à l'interception des communications (*Interception of Communications Commissioner*) en fonction à l'époque pertinente, qui était un fonctionnaire chargé d'assurer une supervision indépendante des activités des services de renseignement, et elle admet que le Tribunal des pouvoirs d'enquête (*Investigatory Powers Tribunal*), un organe juridictionnel institué pour examiner les allégations de citoyens s'estimant victimes d'une ingérence illicite dans leurs communications, offrait un recours juridictionnel solide. Toutefois, elle estime que ces garanties ne compensaient pas suffisamment les lacunes du régime litigieux.

Ces lacunes conduisent la Cour à conclure que le régime d'interception en masse ne permettait pas de circonscrire l'« ingérence » dans le droit des citoyens au respect de leur vie privée au niveau « nécessaire dans une société démocratique ». Il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention.

Sur la réception de renseignements obtenus auprès de gouvernements et/ou de services de renseignement étrangers

La Cour constate que le droit interne posait des normes claires et précises indiquant en quelles circonstances les services de renseignement étaient habilités à demander des éléments interceptés à des services de renseignement étrangers et dans quelles conditions les éléments ainsi obtenus pouvaient être examinés, utilisés et conservés. Elle tient également compte du rôle joué par le Commissaire à l'interception des communications et par le Tribunal des pouvoirs d'enquête. Ces éléments la conduisent à conclure que le régime de demande et de réception de renseignements faisait l'objet d'une supervision adéquate et que les activités menées dans le cadre de ce régime étaient soumises à un contrôle *a posteriori* effectif.

Dans ces conditions, la Cour juge qu'il existait des garanties suffisantes pour prévenir d'éventuels abus et empêcher les autorités britanniques de demander des éléments interceptés à des services de renseignement alliés dans le but de contourner leurs obligations découlant du droit interne ou de la Convention.

En conséquence, la Cour conclut à la non-violation de l'article 8 à raison du régime de réception de renseignements obtenus auprès de services de renseignement étrangers.

Sur l'obtention de données auprès des fournisseurs de services de communication

La Cour relève que les requérantes de la deuxième affaire jointe soutiennent que le régime d'acquisition de données de communication découlant du chapitre II de la RIPA était incompatible avec les droits que leur garantit l'article 8 de la Convention.

La Cour souscrit à la conclusion de la chambre, non contestée par le Gouvernement, selon laquelle il y a eu violation de l'article 8 de la Convention au motif que le fonctionnement de ce régime n'était pas « prévu par la loi ».

Article 10

La Cour rappelle que la protection des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse. L'affaiblissement de cette protection aurait des conséquences préjudiciables sur le rôle indispensable de « chien de garde » de la presse et sur l'aptitude de celle-ci à fournir des informations précises et fiables.

La Cour est donc préoccupée par le fait que les dispositions de la loi britannique encadrant l'interception en masse de communications n'exigeaient pas que l'utilisation de sélecteurs ou de termes de recherche dont on savait qu'ils étaient liés à un journaliste fût autorisée par un juge ou un autre organe décisionnel indépendant et impartial. En outre, lorsqu'il apparaissait que des communications n'ayant pas été sélectionnées pour examen par l'utilisation délibérée d'un sélecteur ou d'un terme de recherche dont on savait qu'il était lié à un journaliste contenaient malgré tout des éléments journalistiques confidentiels, la prolongation de leur conservation et la poursuite de leur examen par un analyste n'étaient pas subordonnées à l'autorisation d'un juge ou d'un autre organe décisionnel indépendant.

Ces lacunes conduisent la Cour à conclure à la violation de l'article 10 de la Convention.

En ce qui concerne les demandes de communication de données adressées aux fournisseurs de services de communication en vertu du chapitre II de la RIPA, la Cour fait sienne la conclusion de la chambre selon laquelle ce régime emportait lui aussi violation de l'article 10 de la Convention en ce qu'il n'était pas « prévu par la loi ». En revanche, la Cour juge que le régime gouvernant la réception d'éléments interceptés obtenus auprès de gouvernements et/ou de fournisseurs de services de communication étrangers n'était pas contraire à l'article 10 de la Convention.

Satisfaction équitable (article 41)

Les requérantes n'ayant soumis aucune demande au titre du dommage matériel ou moral, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu de leur octroyer de somme à cet égard. En revanche, elle octroie des sommes aux requérantes au titre des frais et dépens exposés pour les besoins de la procédure suivie devant la Grande Chambre.

Opinions séparées

Les juges Lemmens, Vehabović et Bošnjak ont exprimé une opinion en partie concordante commune. Le juge Pinto de Albuquerque a exprimé une opinion en partie concordante et en partie dissidente. Les juges Lemmens, Vehabović, Ranzoni et Bošnjak ont exprimé une opinion en partie dissidente commune. Le texte de ces opinions se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et français.

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

Contacts pour la presse

Pendant la crise sanitaire actuelle, les journalistes peuvent continuer à contacter l'unité de la presse via echrpess@echr.coe.int.

Neil Connolly

Tracey Turner-Tretz

Denis Lambert

Inci Ertekin

Jane Swift

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