



Commission des Lois constitutionnelles,  
de la législation et de l'administration générale  
de la République

Paris, le 20 septembre 2021

**Audition de M. Serge Lasvignes en vue de sa nomination aux fonctions de président  
de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)**

*Questionnaire de M. Guillaume Larrivé, rapporteur*

**1. Quelles sont les qualités qui vous semblent requises pour présider la CNCTR ?**

Réponse

Il y a les qualités que l'on doit attendre de toute personne assurant la présidence d'une autorité indépendante.

La première est évidemment la capacité à assumer l'indépendance. Cela signifie d'abord l'aptitude à être soi-même indépendant, c'est-à-dire à l'abri des pressions et des tentations, explicites ou plus subtiles. De ce point de vue, l'âge, le fait que l'on est à la fin de sa carrière et que l'on n'a plus rien à attendre du pouvoir exécutif facilite les choses. Mais il faut aussi être prêt à endosser la contrepartie de l'indépendance : l'absence de cette protection que donne la subordination hiérarchique ou l'existence d'une tutelle. Présider une autorité indépendante est un exercice de responsabilité : il faut l'assumer pleinement tout en restant conscient des limites de sa légitimité.

Une autre qualité est celle que l'on attend du président d'un organisme collégial, réunissant des membres d'origine et de statuts divers. Il s'agit de savoir faire vivre cette collégialité, non seulement pour la satisfaction des membres, mais surtout pour que l'institution tire véritablement parti de la diversité des compétences ainsi rassemblées.

S'agissant plus particulièrement de la CNCTR, on doit y ajouter une qualité personnelle – l'aptitude à la confidentialité – et certaines compétences techniques.

Le numérique ne doit pas rebuter, puisqu'il est l'instrument des procédures que l'on contrôle et, de plus en plus, l'instrument de ce contrôle.

Les aptitudes juridiques sont évidemment cruciales, non seulement parce que la tâche s'apparente à un contrôle de légalité et demande beaucoup de rigueur procédurale, mais aussi parce qu'il s'agit de procéder à l'un de ces exercices qui sont le propre d'un juge : mettre en œuvre un contrôle de proportionnalité, autrement dit savoir peser, avoir une approche *in concreto*, mettre en balance intérêt général et atteinte aux droits individuels.

Mais je crois en même temps que le président de la CNCTR, pour bien accomplir sa mission, ne doit pas se comporter avec la distance d'un juge. Autorité administrative, il

doit partager la responsabilité du bon fonctionnement de *l'ensemble du dispositif*. Il doit le faire depuis sa place et en restant à sa place. Mais il lui faut savoir dialoguer avec les services, leur inspirer la confiance. Il lui faut contribuer à identifier les difficultés, participer à l'élaboration de solutions. Cette façon de conjuguer indépendance et dialogue, dans le huis clos du secret, est sans doute l'un des aspects les plus intéressants de la fonction.

## **2. Que pensez-vous de l'évolution du cadre juridique applicable au renseignement depuis la loi du 10 juillet 1991 qui a créé la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) ?**

### Réponse

Mes fonctions à Matignon, de 1997 à 2015, m'ont permis non seulement de suivre cette évolution mais de participer à sa conception.

J'ai travaillé une première fois la matière en 2009, à la demande du Président Sarkozy, lorsque certaines pratiques du renseignement ont suscité des interrogations quant à leur « base légale ». J'ai repris le sujet de manière plus large à partir de 2013, lorsque le Gouvernement a entrepris de préparer ce qui deviendrait la loi du 24 juillet 2015. J'ai notamment eu le délicat privilège d'approcher le Conseil d'Etat, en compagnie du secrétaire général à la défense et à la sécurité nationale (c'était alors Francis Delon) pour « tester » l'idée d'une nouvelle formation spécialisée qui connaîtrait du contentieux de la surveillance.

Mais j'ai quitté Matignon avant de voir aboutir la réforme de 2015.

C'est dire combien je suis impressionné par la richesse et la précision du code de la sécurité intérieure dans sa rédaction aujourd'hui en vigueur. Je me rappelle le temps de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. J'avais découvert avec quelques frissons comment elle avait inventé de façon prétorienne un contrôle ex-ante. Je me rappelle aussi ses efforts héroïques pour encadrer sans véritable base légale de nouvelles possibilités techniques bien éloignées des traditionnelles « écoutes ».

Mon premier sentiment est donc celui d'une urbanisation spectaculaire du paysage législatif, avec en outre des « percées » assez impressionnantes, comme cette intervention du juge dont la perspective m'avait d'abord semblé utopique. En bref, le cadre de 2021 était difficilement imaginable en 2009.

Je suis également impressionné par la méthode législative, autrement dit la façon dont le législateur a su depuis 2015 entretenir une forme de dialogue avec les diverses juridictions (Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l'homme...), revenant à la charge en tant que de besoin, complétant le cadre sans jamais sacrifier l'efficacité opérationnelle.

Le résultat est une législation complexe, mais cohérente, précise et qui semble faire la preuve de son bon équilibre.

Je crois qu'elle répond désormais pour l'essentiel aux exigences de la Cour de Strasbourg en termes de lisibilité et de précision de la loi, de nécessité et de proportionnalité des ingérences autorisées, et de possibilités de recours.

En même temps, il ressort tant des rapports de la Commission que de celui de la Mission d'information commune que vous avez diligentée en 2020 que ce cadre législatif remplit bien son double objet fonctionnel : donner de la sécurité juridique aux services sans affecter leur capacité opérationnelle ; garantir le respect des libertés par les services de manière adaptée à la particularité de leur mission.

Cela dit, j'ai une double conviction. Compte tenu de l'état du monde et de son évolution probable, la tâche des services de renseignement sera de plus en plus exigeante face à des menaces éparses et disparates, leurs moyens techniques de plus en plus sophistiqués. Et, selon une dialectique bien connue en la matière (que seul entraverait quelque accident démocratique), le cadre juridique de cette action sera lui aussi d'une sophistication croissante. Cette législation, par sa précision et sa technicité, est au nombre de celles qui ont nécessairement vocation à évoluer. Le recours à des dispositions à caractère expérimental (pour l'usage d'algorithmes) en est l'illustration.

### **3. Quel regard portez-vous sur les jurisprudences récentes de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne applicables au droit du renseignement ?**

#### Réponse

La question est délicate et je dois la traiter avec une certaine liberté de parole.

Des décisions importantes sont intervenues récemment. Elles sont à mon sens révélatrices de deux façons de concevoir l'approche d'une juridiction transnationale dans le domaine des libertés publiques.

La décision rendue le 15 juin 2021 en grande chambre par la Cour européenne des droits de l'homme (*Big brother watch c/ Royaume Uni*) transpose aux nouvelles pratiques dites de la « surveillance de masse » une jurisprudence bien connue, progressivement élaborée dans le domaine des écoutes. La Cour exige un ensemble de garanties de bout en bout (c'est-à-dire à chaque étape : conservation des données ; choix des sélecteurs ; interrogation par l'algorithme ; traitement...). Elle confirme la nécessité, tout en amont, d'une autorisation donnée par un juge ou une autorité indépendante et, en aval, de la possibilité d'un recours juridictionnel effectif.

Elle se garde, en revanche, de mettre en cause le principe même d'une surveillance de masse, ainsi que l'architecture du dispositif : cette question, touchant à la sécurité nationale, est au nombre de celles pour lesquelles la Cour considère volontiers que les Etats disposent d'une « *large marge d'appréciation* ». On retrouve cette notion dans diverses décisions de la Cour touchant à l'expression publique des convictions religieuses, aux mœurs, au mariage entre personnes de même sexe...

Dans de tels domaines, la Cour n'entend pas unifier le fond de législations différentes correspondant à la diversité des nations qui ont adhéré à la Convention européenne de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle procède en revanche à un contrôle de la « densité législative » suffisante : l'action de l'Etat, lorsqu'elle met en cause les libertés individuelles (notamment celles qui sont garanties à l'article 8 de la Convention), doit être encadrée par une loi accessible, lisible, faisant apparaître les finalités de la mesure, permettant sa prévisibilité et garantissant l'exercice d'un contrôle de proportionnalité dans des conditions d'indépendance suffisante.

La Cour de justice de l'Union européenne adopte une démarche différente, qui est presque en l'espèce un *a contrario*. Est-ce parce qu'elle est accoutumée à se prononcer dans un périmètre plus homogène que la Cour de Strasbourg, et en des matières touchant moins d'ordinaire aux prérogatives régaliennes des Etats ? Elle n'hésite pas à censurer l'obligation de conservation des données en raison de son caractère « généralisé et indifférencié » (21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson*). Elle est ainsi conduite à construire toute une architecture de substitution dont le caractère opérationnel apparaît incertain, même à la lecture du simple citoyen.

Ce faisant, elle réduit substantiellement la marge d'appréciation des Etats. Elle malmène le dialogue des juges, refusant notamment de saisir la solution de compromis suggérée par le Conseil d'Etat. Elle provoque en outre ce grand bouleversement dans une matière en principe exclue des traités européens, tirant parti d'une simple accroche dans une directive. Compétente en matière de droit des services de communication, elle use de cette compétence pour remettre en cause un champ essentiel de l'action des Etats dont elle n'a pas à connaître. C'est ce qui a conduit les auteurs du rapport de la mission d'information déjà évoquée à qualifier la décision de « *hold up* jurisprudentiel ».

De fait, le résultat, c'est une forme de sidération des Etats, qui n'engagent aucun acte d'application de la nouvelle jurisprudence, et l'obligation pour le Conseil d'Etat de choisir entre l'affrontement (en jugeant que la Cour a excédé sa compétence, ce qui lui est pour la première fois demandé par le gouvernement français) et la neutralisation de la décision. C'est cette dernière voie qui est utilisée, avec une habileté certaine mais au prix d'un certain artifice qui met en évidence la dimension peu réaliste de la décision de la Cour (*Assemblée*, 21 avril 2021, *French Data Network*).

En conclusion, cet épisode juridictionnel vient nourrir les inquiétudes de ceux qui s'interrogent sur le développement d'une forme de concurrence entre juridictions chargées de veiller au respect des droits. Il a par ailleurs pour effet de faire reposer tout l'édifice sur l'interprétation qui sera donnée de la notion de « menace grave, actuelle ou prévisible, pour la sécurité nationale », ce qui promet de futurs contentieux.

**4. Considérez-vous, en l'état des informations dont vous disposez à ce stade, que la CNCTR dispose à ce jour des moyens juridiques, opérationnels et humains nécessaires pour mener à bien les missions qui lui ont été confiées par le législateur et que celui-ci a renforcées par la loi du 30 juillet 2021 ?**

Réponse

Cette question me paraît appeler une réponse globalement positive.

S'agissant des moyens humains et budgétaires, je n'ai à aucun moment trouvé dans les documents que j'ai pu consulter ces insatisfactions plus ou moins discrètement exprimées qui sont fréquentes dans la littérature administrative.

Quant aux moyens juridiques, j'ai précédemment eu l'occasion de dire qu'ils constituent un cadre clair, cohérent et solide, bien adapté à la mission.

Cela ne signifie bien sûr pas que l'on a atteint un horizon indépassable. La CNCTR a eu l'occasion de signaler un certain nombre d'améliorations possibles, en particulier dans son contrôle a posteriori : le souhait d'une meilleure centralisation des données recueillies, d'un meilleur suivi de la conservation et de l'extraction des données, ainsi que d'un développement des possibilités de contrôle à distance.

## **5. Quelles doivent être, selon vous, les relations entre la CNCTR et l'Assemblée nationale ?**

### Réponse

Il doit, à mon sens, exister un dialogue régulier entre l'Assemblée nationale et la commission, pour des raisons qui sont d'ordre à la fois structurel et fonctionnel.

Cela paraît d'abord normal et souhaitable pour une autorité indépendante, c'est-à-dire un organisme qui n'est pas placé sous l'autorité ou la tutelle du pouvoir exécutif et doit néanmoins rendre des comptes à la représentation nationale.

Par ailleurs, la matière dont s'occupe la Commission, touchant à la protection des libertés, est évidemment de nature législative. La succession des lois intervenue depuis 1991, et surtout 2015, montre la nécessité de retouches fréquentes face aux évolutions techniques ou jurisprudentielles ainsi que dans la nature des risques. La commission est certes dépourvue de tout pouvoir d'initiative législative; mais l'existence d'un dialogue régulier avec les deux assemblées peut contribuer à garantir l'efficacité du cadre dans lequel s'exerce l'action de la commission. Le rapport de la mission d'information commune remis en 2010 est une traduction exemplaire de ces échanges.

C'est aussi la nature de la mission de la commission qui explique sans doute la présence en son sein même de parlementaires qui en composent la moitié des membres. Cette présence doit faciliter les échanges. Le code de la sécurité intérieure prévoit en outre que le président de chaque assemblée peut adresser des demandes d'avis à la commission. Enfin, celle-ci a vocation à échanger avec cet interlocuteur spécial que constitue la délégation parlementaire au renseignement.

En résumé, je suis enclin à penser qu'il existe pour la commission un double système de relations :

- Travaillant au cœur des responsabilités de l'exécutif, la commission doit veiller à gagner la confiance de l'autorité politique et des services, en combinant rigueur et efficacité ;

- Investie directement par le législateur d'une mission de protection des libertés, elle doit être un interlocuteur utile des deux assemblées, qu'il s'agisse de rendre des avis, d'attirer leur attention ou de leur rendre des comptes.