



MÉMO / 18 novembre 2015

## **Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'UE**

### **Pourquoi ces recherches ont-elles été lancées ?**

En juin 2013, Edward Snowden, employé à l'Agence nationale de sécurité américaine (NSA), a divulgué aux médias des informations sur des programmes mondiaux de surveillance massive par les services de renseignement. Les institutions de l'UE ont réagi rapidement par des déclarations politiques et des résolutions. Le Parlement européen, en particulier, a décidé de mener une enquête approfondie sur le programme de surveillance de la NSA. Les résultats de l'enquête ont été intégrés à la résolution du Parlement européen du 12 mars 2014. Une partie de la résolution invitait à effectuer des recherches sur la protection des droits fondamentaux dans le contexte de la surveillance à grande échelle. À la suite de cette résolution le Parlement européen a demandé à la FRA d'examiner les implications d'une surveillance à grande échelle pour les droits fondamentaux.

Depuis cette date, des attaques terroristes ont de nouveau attiré l'attention sur la recherche du bon équilibre entre la protection des droits fondamentaux et le maintien de la sécurité grâce au travail des services de renseignement nationaux.

### **Comment ces recherches ont-elles été menées ?**

Le rapport intitulé [\*Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU\*](#) (Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'UE) est fondé sur les données de tous les États membres de l'UE sur le cadre juridique régissant la surveillance. Ces données ont été recueillies par le réseau de recherche pluridisciplinaire de la FRA, Franet. Des informations supplémentaires ont été réunies grâce à des recherches documentaires et à des échanges avec des acteurs clés, des experts individuels, et plusieurs fonctionnaires des États membres, qui ont été nommés agents de liaison nationaux et sont donc les principaux points de contact de la FRA.

### **Quels étaient les domaines couverts ?**

Le projet de la FRA se concentre sur les garanties en place concernant les deux droits fondamentaux spécifiquement visés par la surveillance générale des communications opérée par les services de renseignement : le respect de la vie privée et familiale, de même que la protection des données à caractère personnel (articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). Ce projet analyse comment les institutions nationales, chargées de faire respecter les droits fondamentaux, assurent le contrôle démocratique des autorités de renseignement et prévoient des recours contre les violations des droits.

Le rapport offre une analyse comparative des cadres juridiques de surveillance des États membres de l'UE et propose une présentation générale des normes existantes en matière de droits fondamentaux. Il ne propose pas une analyse des techniques de surveillance, mais décrit les cadres juridiques qui permettent de mettre en place ces techniques. L'application des lois concernées ne fait pas partie du cadre de la recherche.

Le projet se concentre sur les systèmes juridiques qui régissent la surveillance opérée par les autorités nationales de renseignement. Il ne couvre pas la collecte de données à des fins répressives, y compris les lois relatives à la conservation des données.

## **Qu'est-ce que la sécurité nationale ?**

Bien que les États membres de l'UE partagent l'objectif de préserver la sécurité nationale, la signification réelle de cette protection n'est pas harmonisée dans l'ensemble de l'UE. Les mandats et les domaines d'activités impliqués varient également, et peuvent s'étendre au crime organisé et à la cybercriminalité, par exemple.

## **Quels types de surveillance ont été étudiés ?**

La FRA a examiné la surveillance ciblée et la surveillance non ciblée, souvent désignée par l'expression « surveillance de masse ». L'expression « surveillance de masse » n'est pas utilisée dans le droit national. Lorsque la surveillance est mentionnée, elle fait généralement référence au renseignement d'origine électromagnétique, qui réunit automatiquement des informations en interceptant et en recueillant des données numériques grâce à l'utilisation de termes de recherche qui ne sont pas nécessairement associés à un individu. Dans le cadre d'une surveillance ciblée, telle la mise sur écoute téléphonique, la cible des données (personne, organisation ou caractéristique technique) est précisée à l'avance.

## **Comment les services de renseignement sont-ils organisés dans l'UE ?**

Les services de renseignement dans l'UE sont extrêmement variés, car l'organisation de la communauté du renseignement est étroitement liée à l'histoire de chaque pays. Dans certains États membres de l'UE, il y a deux services de renseignement, dans d'autres, ils sont cinq ou six organes au total. Certains États établissent une différence entre les renseignements civils et militaires.

## **Quelle est la base juridique de la surveillance ?**

Les services de renseignement sont régis par la loi, sauf dans deux États membres de l'UE. La constitution portugaise interdit à ses services de renseignement d'entreprendre une surveillance. Chypre étudie actuellement une législation qui réglera les pratiques de surveillance de ses services de renseignement.

Les mandats et les pouvoirs des services de renseignement nationaux sont réglementés par la législation nationale pertinente, qui peut prendre la forme d'une disposition juridique unique ou d'un cadre complexe au sein duquel diverses lois et ordonnances réglementent des aspects spécifiques du service.

La plupart des cadres juridiques ne réglementent précisément que la surveillance ciblée, qu'elle porte sur des individus ou sur des groupes ou organisations précis. L'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont des lois détaillées qui définissent les conditions d'utilisation du renseignement d'origine électromagnétique.

## **Comment le contrôle est-il organisé ?**

Un contrôle efficace nécessite une coordination adéquate entre les divers organes de contrôle, afin de veiller à ce que chaque aspect du travail des services de renseignement soit couvert. Si les organes de contrôle ne possèdent pas de compréhension claire et complète des travaux de l'ensemble de la communauté nationale du renseignement, certains aspects ne seront pas couverts, ce qui entraînera des lacunes au niveau du contrôle. Ceci entravera l'efficacité du système de contrôle. Sept États membres de l'UE ont cherché à résoudre ce problème en se dotant d'un système de contrôle impliquant différents types d'organes.

Dans certains États membres, l'autorisation des mesures de surveillance n'implique pas d'institution qui soit indépendante des services de renseignement et de l'exécutif.

Il existe un contrôle parlementaire dans tous les États membres de l'UE, à l'exception de la Finlande, de l'Irlande, de Malte et du Portugal. Parmi ces États, seuls Chypre, la Grèce et la Suède n'ont pas créé de commissions parlementaires spécifiques pour contrôler les politiques gouvernementales

menées par les services de renseignement. Bien que certaines commissions parlementaires puissent réclamer un accès aux informations des services de renseignement, aucune ne peut l'exiger.

Le contrôle parlementaire est fondamental, mais il doit être complété par l'action d'autres organes de contrôle, en particulier des organes d'experts solides pouvant contrôler les activités opérationnelles (dont la collecte, l'échange et l'utilisation des données personnelles), ainsi que la protection du droit à la vie privée.

Les organes d'experts doivent disposer de connaissances juridiques, mais aussi techniques. Certains États membres y veillent en incluant des experts issus de différents domaines, dont les technologies de l'information et de la communication. D'autres s'appuient fortement sur une combinaison de juges et de parlementaires actuels ou passés. Quinze États membres de l'UE sont dotés d'organes d'experts exclusivement dédiés au contrôle des services de renseignement (voir le tableau 2). Ils peuvent autoriser des mesures de surveillance, examiner des plaintes, demander des documents et des informations aux services de renseignement, ou conseiller le gouvernement et/ou le parlement.

Dans tous les États membres de l'UE, les autorités chargées de la protection des données défendent le droit à la protection des données à caractère personnel. Dans sept États membres, elles exercent les mêmes pouvoirs sur les services de renseignement que sur d'autres responsables du traitement des données. En revanche, leurs pouvoirs sont limités dans neuf États membres, et elles n'ont aucun pouvoir sur les services de renseignement dans douze États membres (voir le tableau 3).

### **Quelles sont les voies de recours possibles ?**

Le droit à un recours efficace est une composante essentielle de l'accès à la justice. Il permet aux individus de demander réparation en cas de violation de leurs droits. Les précédentes [recherches de la FRA](#) sur l'accès aux voies de recours en matière de protection des données ont recensé plusieurs voies de recours et ont défini les questions qui leur sont associées.

Le secret qui entoure le travail de surveillance empiète sur le droit d'être informé et d'accéder à des informations essentielles pour toute action de recours. Dans huit États membres de l'UE, la loi ne prévoit aucune obligation d'informer et aucun droit d'accès. Dans les vingt autres États, des restrictions sont appliquées, telle la nécessité de protéger la sécurité nationale et les intérêts nationaux, ou de dissimuler la raison ayant motivé la surveillance.

Les organes non judiciaires (tels que les organes de contrôle experts, dont les autorités chargées de la protection des données, les organes de contrôle exécutifs et parlementaires, les institutions de médiation) jouent un rôle de réparation important, également dans les cas de surveillance. Toutefois, il peut être difficile de prendre des mesures correctrices en raison de la diversité des organes (qui jouent des rôles différents et sont dotés de pouvoirs différents) et de la grande quantité de données recueillies.

Dans la plupart des États membres de l'UE, les autorités chargées de la protection des données peuvent traiter la plupart des plaintes relatives aux violations de la vie privée consécutives à la surveillance. Dans treize États membres de l'UE, les autorités chargées de la protection des données peuvent traiter les plaintes et publier des décisions contraignantes, mais dans huit d'entre eux, il existe des contraintes telles que l'accès limité aux fichiers ou aux locaux des services de renseignement (voir la figure 6). Sept États membres de l'UE comptent également des organes de contrôle spécialisés, distincts des autorités chargées de la protection des données, qui ont le pouvoir de prendre des mesures de redressement. Seuls cinq d'entre eux peuvent publier des décisions contraignantes. Les commissions parlementaires de quatre États membres sont autorisées à entendre les plaintes individuelles, mais seules les commissions roumaines peuvent les résoudre en adoptant une décision contraignante. Seuls les Pays-Bas ont accordé à l'institution médiatrice des pouvoirs de réparation dans le cadre de la législation concernée sur le renseignement.

Chaque État membre de l'UE permet aux individus de porter plainte auprès d'un tribunal pour violation de la vie privée. Bien qu'il soit possible de solliciter les tribunaux, l'accès à la justice est entravé par des contraintes générales, telles les procédures longues et coûteuses, et par les difficultés entourant la fourniture de preuves. De plus, les juges, à moins d'être spécialisés, peuvent manquer de connaissances ciblées pour traiter de telles affaires.

#### **Comment améliorer la situation ?**

L'analyse juridique souligne la nécessité de renforcer les cadres juridiques nationaux qui régissent la surveillance. Des efforts doivent être accomplis pour veiller à ce que les lois soient clairement comprises par toutes les personnes concernées, et à ce qu'elles fournissent des mécanismes de contrôle complets, qui soient efficaces et offrent des voies de recours aux personnes victimes de violations de leurs droits à la vie privée et à la protection des données.

#### **Comment la FRA exploitera-t-elle les résultats obtenus ?**

La seconde étape du projet consistera en recherches sur le terrain dans des États membres sélectionnés. Ces recherches doivent être menées en Allemagne, en Belgique, en France, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. Elles incluront des entretiens avec diverses parties prenantes, impliquées de manière directe, ou concernées par les questions de protection des données et de respect de la vie privée liées à la surveillance. Cette étape fournira des données sur l'application quotidienne des cadres juridiques nationaux relatifs à la surveillance.

Les conclusions des travaux sur le terrain seront combinées à l'analyse juridique dans un rapport final. Celui-ci doit être achevé à la fin de l'année 2016.

**Pour de plus amples informations, nous vous invitons à consulter notre page web consacrée aux activités de la FRA sur les questions liées à la société de l'information, la vie privée et la protection des données, ainsi que nos publications dans ce domaine, à l'adresse suivante :**  
<http://fra.europa.eu/fr/theme/protection-des-donnees-et-vie-privee>.

**N'hésitez pas à contacter l'équipe chargée des médias auprès de la FRA si vous souhaitez un complément d'information :**

**E-mail : [media@fra.europa.eu](mailto:media@fra.europa.eu) / Tél. : +43 1 58030-642**