

Association confraternelle de la Presse judiciaire et autres c/ France (1)

Secret des sources : la CEDH inflige un lourd revers judiciaire aux journalistes et avocats

(Chapô) Une dizaine de journalistes et d'avocats avaient saisi la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) pour contester la nouvelle réglementation française sur les techniques de renseignement accordées aux services secrets. La Cour a balayé leurs requêtes par une décision du 16 janvier 2025, les considérant irrecevables pour défaut d'épuisement des voies de recours internes. Et en raison de ce vice de procédure, elle ne s'est pas prononcée sur les éventuelles atteintes de la loi litigieuse à la vie privée et à la liberté d'expression dénoncées par les journalistes et avocats, même si une conformité semble se dégager implicitement.

(Texte) C'était une décision attendue depuis longtemps et de pied ferme par les journalistes et les avocats. Une dizaine d'entre eux, ainsi que l'Association de la Presse judiciaire, l'Ordre des avocats de Paris et le Conseil national des barreaux, avaient saisi - il y a presque dix ans ! - la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) pour contester les nouvelles techniques de surveillance accordées aux services de renseignement français, et notamment à la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Plus précisément, ils estimaient que la loi du 24 juillet 2015² ne respectait pas les droits à un procès équitable (article 6), au respect de la vie privée (article 8), à la liberté d'expression (article 10) et à un recours effectif (article 13) défendus par la Convention européenne des Droits de l'Homme (ConvEDH)³. Le 16 janvier 2025, la CEDH a déclaré leurs requêtes irrecevables pour défaut d'épuisement des voies de recours internes.

Concrètement, cette loi du 24 juillet 2015, élaborée dans l'urgence après les attentats de Charlie Hebdo, étend les pouvoirs des services de renseignement. Ceux-ci ont ainsi « *le droit d'utiliser de moyens d'investigation qui relevaient auparavant du monopole des autorités judiciaires : la géolocalisation, la sonorisation et la captation d'images dans des lieux privés et des véhicules*. Des mesures « *qui impliquent, pour leur application pratique, des atteintes à l'inviolabilité du domicile* », a constaté la CEDH⁴.

Ces dispositions sont susceptibles d'affecter la vie privée de tous même si les journalistes et les avocats sont particulièrement exposés du fait de leurs potentiels contacts professionnels. Le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer a priori, avait toutefois confirmé la constitutionnalité de la plupart des nouvelles mesures le 23 juillet 2015 (décision n°2015-713⁵). Il avait notamment estimé que les dispositions relatives à la surveillance des parlementaires, magistrats, avocats et journalistes ne « *portent pas une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et au secret des correspondances* ».

Certains journalistes, dont deux du Monde, s'inquiétaient quand même des mesures qui avaient pu être mises en place à leur encontre. Ils avaient alors suivi le début de la procédure contentieuse définie par la nouvelle loi et saisi la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) pour qu'elle « *vérifie si une ou des techniques de renseignement ont été irrégulièrement mises en œuvre* » à leur égard. Celle-ci, composée de deux députés, deux sénateurs, deux membres du Conseil d'État, deux magistrats de la Cour de cassation et une « *personnalité qualifiée pour sa connaissance en matière de communications électroniques* » doit être qualifiée d'organe « *indépendant de l'exécutif* », selon la CEDH.

¹ Décision Association confraternelle de la Presse Judiciaire et autres c. France, hudoc.echr.coe.int <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-241479>

² Loi n° 2015-737 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, [legifrance.fr https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030931899](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030931899)

³ Convention européenne de droits de l'homme, echr.coe.int https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_FRA

⁴ Association confraternelle de la Presse Judiciaire et autres c. France, communiqué du 26 avril 2017, hudoc.echr.coe.int <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-173634>

⁵ Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, [conseil-constitutionnel.fr https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015713DC.htm](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015713DC.htm)

Cette indépendance est primordiale, d'autant plus que les membres de la CNCTR sont « *habilités au secret de la défense nationale* » et disposent d'un accès « *permanent* », « *complet* » et « *direct* » aux « *renseignements collectés* » ainsi qu'aux « *dispositifs de traçabilité* ». En cas de constat d'irrégularité, cette commission ne peut pas sanctionner elle-même mais seulement en référer au Premier ministre et au ministre concerné, ou saisir le Conseil d'État si elle estime que l'administration « *a réservé une suite insuffisante à une recommandation* ». En tout état de cause, après leur avoir simplement répondu qu'elle avait « *effectué les vérifications nécessaires* », la CNCTR avait confirmé aux journalistes « *qu'aucune illégalité n'avait été commise* » à leur encontre.

Après plusieurs années d'enquête, Le Monde et Libération⁶ s'étaient pourtant indignés, en novembre 2023, des « investigations » menées sur Jacques Follorou, un journaliste du Monde, par la DGSJ, « *pour tenter d'identifier la ou les sources* » de l'une de ses enquêtes, qui portait justement sur les relations entre le Mossad, un des services de renseignement israélien, et la DGSJ. Dans une tribune, La Société des rédactions du Monde⁷ dénonçait une atteinte au secret des sources des journalistes, fortement protégé, entre autres, par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et une loi du 4 janvier 2010.

Ainsi, pour rappel, « *tout journaliste (...) a le droit de refuser toute pression, de refuser de divulguer ses sources et de refuser de signer un article, une émission, une partie d'émission ou une contribution dont la forme ou le contenu auraient été modifiés à son insu ou contre sa volonté* », dispose la loi du 19 juillet 1881 sur la liberté de la presse⁸ ; « *Il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi*⁹ », cadre quant à elle la loi du 4 janvier 2010 précitée.

Saisie le 3 octobre 2015 par plusieurs journalistes - puis des avocats - après la réponse pour le moins minimaliste de la CNCTR, et donc avant les résultats de l'enquête du Monde, la cinquième section de la CEDH a enfin siégé le 20 décembre 2024 - un délai qui appelle à méditer sur la notion de « *délai raisonnable* » si chère à la Cour - en une chambre composée de 7 juges présidée par sa vice-présidente espagnole Maria Elosegui¹⁰. Elle était ainsi invitée à se prononcer sur la conventionnalité des nouveaux moyens accordés aux services secrets mais a toutefois considéré l'ensemble des requêtes irrecevables pour défaut d'épuisement des voies de recours internes, confirmant l'effectivité d'une procédure contentieuse à la disposition des requérants devant le Conseil d'État.

L'irrecevabilité pour défaut d'épuisement des voies de recours internes : la confirmation de l'existence d'un recours effectif devant le Conseil d'État

L'épuisement des voies de recours internes est l'un des critères de recevabilité d'une requête introduite devant la CEDH, définis par l'article 35 de la ConvEDH. Ainsi, un justiciable qui la saisit doit faire préalablement usage de « *toutes les voies de recours possibles*¹¹ » dans son État. Or, la plupart des journalistes et avocats n'avaient pas saisi le Conseil d'État et les deux seuls qui l'avaient fait n'avaient pas mentionné la ConvEDH dans leur requête. Ils considéraient que cela n'était pas

⁶ « Après une enquête sur l'opération d'espionnage "Ratafia", la DGSJ traque et retrouve les sources de la presse, Laurent Léger, Libération, 20 novembre 2023, [liberation.fr https://www.liberation.fr/societe/police-justice/apres-une-enquete-sur-loperation-despionnage-ratafia-la-dgsi-traque-et-retrouve-les-sources-de-la-presse-20231120_2EBEMHOD6ZHR5GCVMAAKWJLPJY/](https://www.liberation.fr/societe/police-justice/apres-une-enquete-sur-loperation-despionnage-ratafia-la-dgsi-traque-et-retrouve-les-sources-de-la-presse-20231120_2EBEMHOD6ZHR5GCVMAAKWJLPJY/)

⁷ « Le renseignement enquête sur les sources de journalistes : une atteinte inacceptable au secret des sources », tribune de la Société des rédacteurs du « Monde », Le Monde, 23 novembre 2023, [lemonde.fr https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/11/23/le-renseignement-enquete-sur-les-sources-de-journalistes-appel-au-respect-du-secret-des-sources_6201925_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/11/23/le-renseignement-enquete-sur-les-sources-de-journalistes-appel-au-respect-du-secret-des-sources_6201925_3232.html)

⁸ Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, article 2bis, [legifrance.fr https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000033386692](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000033386692)

⁹ Loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des journalistes, article 1, [legifrance.fr https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000021601327](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000021601327)

¹⁰ Maria Elosegui, [echr.fr https://www.echr.coe.int/fr/w/mar%C3%ADa-el%C3%B3segu](https://www.echr.coe.int/fr/w/mar%C3%ADa-el%C3%B3segu)

¹¹ Questions et réponses - Épuisement des voies de recours internes, CEDH, janvier 2023, [hudoc.echr.coe.int https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Press_Q_A_Exhaustion_domestic_remedies_FRA](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Press_Q_A_Exhaustion_domestic_remedies_FRA)

nécessaire en raison, selon eux, d'une absence de « *recours effectif* » ouvert sur ce sujet devant le Conseil d'État, notamment à cause d'une « *atteinte excessive au caractère contradictoire* ».

Ce droit à un recours effectif en interne est pourtant défendu par la ConvEDH en son article 13 qui dispose : « *Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale.* »

Et la CEDH de rappeler, dans son arrêt *Riener c. Bulgarie*¹², que cet article « *exige que les systèmes nationaux offrent aux intéressés la possibilité de bénéficier d'une procédure contradictoire de recours devant les juridictions nationales offrant des garanties adéquates d'indépendance et d'impartialité* ». Une procédure est contradictoire lorsqu'il est donné à chaque partie au procès des moyens suffisants pour pouvoir préparer sa défense et faire entendre ses arguments devant les juges. Ce principe découle également de l'article 6 de la ConvEDH relatif au droit à un procès équitable.

Or, la sensibilité d'un sujet comme celui de la collecte d'informations par les services secrets a conduit le législateur à créer une procédure « *dérogatoire* », d'abord devant la CNCTR, qui a, comme expliqué ci-dessus, un simple pouvoir consultatif, puis devant une formation « *spécialisée* » du Conseil d'État.

Les membres de cette formation spécialisée sont autorisés¹³ « *à connaître de toutes les pièces et renseignements dont ils auraient besoin (...), y compris ceux qui sont couverts par le secret de la défense nationale* », a eu l'occasion de rappeler le Conseil d'État. Mais, pour protéger ce secret, le principe du contradictoire a été adapté : « *Les éléments couverts par [ce secret] ne sont accessibles qu'à la formation spécialisée, par dérogation aux règles habituelles [du principe du contradictoire] en vertu desquelles tous les éléments du dossier sont communiqués au requérant.* » De plus, « *aucun élément susceptible de porter sur des informations protégées par le secret de la défense nationale* » ne doit être « *évoqué à l'audience* ». Enfin, « *les décisions rendues par la formation spécialisée sont publiques mais elles ne peuvent en aucun cas révéler des éléments couverts par le secret.* »

Alors, même si la CEDH a reconnu que le principe du contradictoire est « *aménagé* », de manière à « *concilier les exigences du procès équitable et la préservation du secret de la défense nationale* », elle a estimé que le Conseil d'État a assez d'éléments pour « *statuer en toute connaissance de cause* » et que les modalités d'examen des requêtes « *constituent des garanties compensatoires essentielles face aux restrictions apportées aux principes du contradictoire et de l'égalité des armes* ».

La Cour a aussi relevé des pouvoirs conséquents du Conseil d'État qui peut, en cas de la découverte d'une irrégularité, « *annuler l'autorisation de mise en oeuvre d'une technique de renseignement* », « *ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés* » et « *condamner l'État* » en cas de préjudice.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la CEDH a considéré que le recours prévu devant le Conseil d'État, précédé de celui porté devant la CNCTR, « *revêt dans son principe un caractère effectif* ». Les requérants auraient donc dû saisir le Conseil d'État préalablement à la CEDH, en mentionnant les articles de la ConvEDH qu'ils estimaient violés par la nouvelle législation française. D'autant plus du caractère « *nouveau et spécial* » de ce recours, a insisté la CEDH.

¹² Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, CEDH, 31 août 2024, ks.echr.coe.int https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_13_fre

¹³ Contrôle des techniques de renseignement, conseil-etat.fr, 19 octobre 2016 <https://www.conseil-etat.fr/actualites/contrôle-des-techniques-de-renseignement>

La Cour a également précisé qu'elle exige qu'en matière de surveillance secrète, toute personne qui soupçonne que ses communications ont été interceptées par les services de renseignement dispose d'un tel recours qui permet de contester la légalité de l'interception soupçonnée ou la conformité à la ConvEDH du régime d'interception. Un message qui dépasse donc le cas d'espèce et appelle l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe à suivre cette ligne et à créer, si ce n'est pas déjà fait, un recours effectif pour vérifier la légalité des mesures issues de leur régime de renseignement.

En outre, la CEDH ayant déclaré irrecevable les requêtes des journalistes et avocats, elle ne s'est pas prononcée sur le contrôle de conventionnalité de la loi du 24 juillet 2015 vis-à-vis des articles 8 et 10 de la ConvEDH, au grand dam des requérants : l'article 8 dispose que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* » ; l'article 10 que « *chacun a le droit de dire et d'écrire ce qu'il pense, et de recevoir ou de communiquer des informations. Ce droit englobe la liberté de la presse.* »

La juridiction a néanmoins pris la peine de citer la décision de conformité à la Constitution du 23 juillet 2015 précitée et une récente décision du Conseil d'État du 22 mars 2024 par laquelle la cour suprême avait jugé que la loi « *ne méconnaissait pas les articles 6, 8 et 13 de la Convention* ». Le législateur a défini les règles avec « *suffisamment de précisions* » pour que les atteintes à la vie privée soient « *proportionnées à l'objectif poursuivi* », avait-il affirmé.

Vu l'ensemble de ces éléments et la motivation particulièrement développée pour une décision d'irrecevabilité, qui plus est prise en chambre de sept juges, l'on peut présumer que si la CEDH était amenée à se prononcer sur le fond de la loi du 24 juillet 2015, elle la déclarerait très certainement conforme aux droits au respect à la vie privée et à la liberté d'expression.

En conclusion, j'ai choisi cette affaire car elle concerne directement le journalisme, profession que j'ai vocation d'exercer. Les sujets du secret des sources et des techniques de renseignement me touchent d'ailleurs tout particulièrement car ils font état d'un équilibre toujours délicat à trouver entre la liberté d'expression, le respect de la vie privée et la sécurité nationale, et que j'aimerais exercer dans la branche juridique du journalisme. Cette décision de la CEDH est précieuse car elle apporte un éclairage réel sur ce point, même s'il s'agit d'une décision d'irrecevabilité. La nouvelle législation française sur les techniques de recueil de renseignement étant très spécifique, il était aussi important de recueillir la décision de la CEDH sur celle-ci.

Edgar Ducreux