

Requête introductive d'instance

PRODUITE PAR

1. **La Quadrature du Net**

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont le siège social est situé au 60 rue des Orteaux à Paris (75020), enregistrée en préfecture de police de Paris sous le numéro W751218406, prise en la personne de son président M. Philippe AIGRAIN, dûment habilité à agir en justice ;

Tel. : 06 73 60 88 43

Mail : contact@laquadrature.net

2. **La Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs**, dite FFDN

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont le siège social est situé au 16 rue de Cachy à Amiens (80090), enregistrée en préfecture de la Somme sous le numéro W751210904, regroupant 27 fournisseurs d'accès associatifs français, déclarés auprès de l'ARCEP, et un fournisseur d'accès associatif belge déclaré auprès du régulateur, prise en la personne de son président M. Benjamin BAYART, dûment habilité à agir en justice ;

Tel. : 06 60 24 24 94

Mail : contact@ffdn.org

3. **French Data Network (Réseau de données français)**, dite FDN

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont le siège social est situé au 16 rue de Cachy à Amiens (80090), enregistrée en préfecture de la Somme sous le numéro W751107563, opérateur déclaré auprès de l'ARCEP sous la référence 07/1149, prise en la personne de son vice-président M. Hugo ROY, dûment habilité par délégation du président à agir en justice.

Tel. : 06 36 18 91 00

Mail : contact@fdn.fr

CONTRE

La décision de mettre en œuvre, ou de faire mettre en œuvre, pour le compte de l'État, un traitement des données personnelles sur les pages d'information du ministère de l'intérieur vers lesquelles sont redirigés les internautes tentant d'accéder à un contenu bloqué en application du décret n° 2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique, révélée par le communiqué de presse du ministre de l'intérieur du 18 octobre 2016

Les associations requérantes défèrent la décision susvisée à la censure du Conseil d'État en tous faits et chefs qui leur font grief.

Dans un mémoire complémentaire qui sera ultérieurement produit, les associations requérantes feront valoir notamment les considérations de fait et les moyens de droit suivants.

I. FAITS

Pour la parfaite information du Conseil d'État, il est indiqué à titre préliminaire que la présente requête s'inscrit plus largement dans le contexte créé par le décret n° 2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique, lequel a déjà fait l'objet d'une procédure (CE, 15 février 2016, aff. 389140).

Le 17 octobre 2016, une erreur de l'opérateur Orange entraîna le blocage de nombreux sites Web (notamment Google et Wikipedia) et la redirection des personnes tentant d'y accéder vers une page du ministère de l'intérieur dénonçant l'apologie du terrorisme — en conséquence des dispositions techniques prévues par le décret n° 2015-125 précité.

Le lendemain, le 18 octobre 2016, suite à la réaction publique qui suivit cet évènement, le ministère de l'intérieur a reconnu dans un communiqué (prod. n° 1) qu'il « dispose d'un prestataire pour le suivi statistique des consultations [...] de cette page de blocage » et que ce prestataire conserve les « adresses IP collectées lors des consultations redirigées ». Le communiqué indique enfin que « aucune trace des connexions malencontreusement orientées vers la page d'alerte ne sera donc conservée par ce prestataire », ce qui permet de tirer la conclusion *a contrario* que les « traces des connexions » sont habituellement collectées et conservées par le le prestataire — de toute évidence, en qualité de sous-traitant du ministère de l'intérieur.

Le ministère de l'intérieur a ainsi reconnu avoir décidé la mise en œuvre d'un traitement des « traces de connexions » (dont les adresses IP ainsi que d'autres données personnelles) concernant les internautes redirigés automatiquement vers sa page de blocage.

La consultation des pages d'information du ministère de l'intérieur permet d'ailleurs de relever qu'un nombre important de données à caractère personnel sont traitées, notamment la langue préférée pour l'affichage des pages, les dimensions de la page affichée lors de la consultation, la résolution de l'écran. De plus, un cookie ayant une durée de validité d'un mois et comportant un identifiant unique est déposé sur l'appareil ayant servi à la consultation.

II. DISCUSSION — RECEVABILITÉ

À titre liminaire, il importe de souligner que les associations exposantes sont bien recevables à solliciter l'annulation de l'acte administratif déterminant les moyens et les finalités ou décidant la mise en œuvre pour le compte de l'État du traitement de données personnelles constitué par le dispositif de collecte et de conservation des adresses IP identifiant les personnes ayant consulté une adresse redirigée automatiquement.

Si dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir, la décision attaquée est, en générale, écrite, le juge administratif contrôle également les décisions purement verbales (cf. CE 12 novembre 1915, *Abbé Artigue*, Rec. p. 309 : décision verbale d'un maire d'une commune de faire sonner les cloches d'une église à l'occasion d'un enterrement civil ; CE Sect., 9 janvier 1931, *Abbé Cadel*, Rec. p. 11 : décision d'un maire de faire transporter le corps d'un noyé dans une église ; CE Ass., 22 novembre 1946, *Mathian*, Rec. p. 278 : décision d'un préfet de faire ouvrir par un serrurier la porte d'une pièce d'une villa réquisitionnée ; CE Sect., 18 novembre 1966, *Froment*, Rec. p. 607 : réglementation de l'attribution d'emplacements à des marchands forains ; CE 10 février 1978, *Garnotel*, Rec. p. 905 : refus de délivrer des documents comptables communaux ; CE 25 juillet 1980, *Sandre*, Rec. p. 325 : interdiction d'enregistrer les débats du conseil municipal ; CE 25 juillet 1986, *Divier*, Rec. p. 208 : décisions verbales du maire de Paris d'autoriser le financement de plusieurs campagnes d'affichages ; CE Sect., 27 octobre 1988, *Eglise de scientologie de Paris*, Rec. p. 354 : décision non formalisée du Premier ministre de publier un rapport parlementaire sur les sectes à La Documentation française ; CE 16 janvier 2006, *Fédération du Crédit mutuel du Centre Est Europe*, req. n° 274721 : décision non formalisée d'un ministre de publier une recommandation de la commission des clauses abusives ; CE 7 août 2008, *Témoins de Jéhovah*, req. n° 310220 : décision non formalisée de publier une information appelant l'attention du public sur un ouvrage).

La décision attaquée peut encore être exprimée ou révélée par un communiqué de presse (cf. CE 10 juillet 1992, *Syndicat des médecins libéraux et autres*, req. n° 105440, 106591, 110194 et 121353, Rec. p. 289 : communiqué de presse par lequel le ministre de la santé a reconnu à des organisations syndicales de médecins la qualité d'organisations syndicales représentatives ; CE 25 février 1993, *Comité central d'entreprise de la SEITA*, req. n° 122993 : décision de transférer à Angoulême le siège de la SEITA prise lors de la

réunion du comité interministériel pour l'aménagement du territoire et rendue publique par un communiqué est une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir), ou lors d'une conférence de presse (cf. CE 6 octobre 2000, *Association Promouvoir*, req. n° 216901 : décision relative à la distribution dans les collèges et lycées d'une pilule contraceptive annoncée lors d'une conférence de presse puis révélée par le lancement d'une campagne d'information). Le Conseil d'État a même admis que la position prise par l'administration dans un mémoire en défense pouvait constituer la décision contre laquelle le recours était alors réputé dirigé (cf. CE 28 octobre 1994, Raiff, req. n° 59767). Le juge des référés accepte, de la même manière, de connaître d'une décision verbale « *exprimée au travers d'un communiqué de presse du ministre* » concerné (cf. CE ord., 23 mai 2014, req. n° 380560).

De la même manière, le Conseil d'État a relevé l'existence de décisions du gouvernement prises en comité interministériel portant implantation du Centre européen de recherches nucléaires (cf. CE Ass., 6 juin 1969, *Dame Laudon et autres*, Rec. p. 288) ou de décision du gouvernement de ne pas souscrire et faire souscrire à l'augmentation de capital d'une société publique (cf. CE Ass., 22 décembre 1982, *Comité central d'entreprise de la société française d'équipement pour la navigation aérienne*, Rec. p. 436).

La décision attaquée peut encore être révélée par un début d'exécution (cf. CE 12 mars 1986, *Ministre de la culture c. Mme Cusenier*, Rec. T. p. 403 : décision de réaliser des travaux révélée par leur exécution ; CE 3 février 1993, *Union syndicale professionnelle des policiers municipaux*, req. n° 100832, Rec. p. 25 : le fait de confier à un employé d'une association gérant les équipements sociaux de la commune les fonctions de responsable de la police municipale constitue, en l'absence même de tout acte écrit, une décision susceptible de faire l'objet d'un recours ; CE 21 février 1986, *Compagnie des architectes en chef des monuments historiques*, Rec. p. 45 : décision par laquelle le gouvernement a fait procéder au transfert à Lille du musée des plans reliefs des invalides ; CE 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ENA, Denis et Mme Laigneau*, Rec. p. 526 : décision de délocalisation des locaux de l'ENA à Strasbourg est révélée, notamment, par l'acquisition d'un immeuble à Strasbourg).

Dans ses conclusions prononcées sur la décision *Association Promouvoir* précitée (cf. AJDA 2000, p. 1060), Mme Sophie Boissard expliquait que : « *Vous tenez ainsi compte de ce que les actions de communication constituent désormais l'une des formes privilégiées de l'action administrative et qu'il serait donc peut satisfaisant, en raison de leur impact, qu'elles échappent entièrement au contrôle du juge de l'excès de pouvoir.* »

Du reste, le Président Jean Massot a pu souligner « *la volonté de l'administration d'échapper au contrôle du juge en dissimulant certaines décisions et volonté concomitante du juge de ne pas laisser sans sanction des illégalités d'autant plus regrettables qu'elles étaient plus discrètes* » (J. Massot, *Décisions non formalisées et contre du juge de l'excès de pouvoir*, L'État de droit, Mélanges Braibant, 1996, Dalloz, p. 551).

En l'espèce, pour paraphraser le Président Rémy Schwartz dans ses conclusions prononcées sur la décision *SEITA* précitée (cf. RFDA 1993, p. 657), l'absence d'acte formel ne peut empêcher le juge administratif d'examiner la légalité de cette décision, dont l'existence n'est pas douteuse, dès lors que le communiqué du 18 octobre 2016 par lequel le ministre de l'intérieur a indiqué qu'il « dispose d'un prestataire pour le suivi statistique des consultations de ses pages et notamment de cette page de blocage » et qu'il « lui a demandé l'effacement définitif des adresses IP collectées lors des consultations redirigées, pour la plage horaire au cours de laquelle l'incident s'est produit » démontre, par lui-même qu'un dispositif de collecte et de conservation des adresses IP lors des consultations redirigées — constitutif d'un traitement de données à caractère personnel — a bien été mis en place.

Or, la présente requête a trait à la contestation d'un traitement qui porte atteinte aux droits et libertés défendus par les associations requérantes. Partant, c'est en parfaite conformité avec leurs missions statutaires respectives, mais aussi en pleine cohérence avec leurs activités, que les trois associations ont introduit antérieurement un recours contre le décret instituant l'obligation de redirection sans laquelle le traitement de données personnelles litigieux serait impossible (CE, 15 février 2016, aff. 389140). Leur intérêt à agir n'en demeure pas moins caractérisé dans le cadre du présent recours en excès de pouvoir qui porte sur le traitement de données personnelles réalisé par suite du décret susvisé.

Du reste, si, d'une part, les requérants doivent normalement identifier formellement la décision qu'ils entendent attaquer et si, d'autre part, ils doivent en principe joindre cette décision au recours qu'ils introduisent devant le juge administratif, il est acquis qu'en l'espèce cette production est impossible, dès lors que l'acte administratif dont l'annulation est demandé est un acte non publié, dont l'existence a été révélée par le communiqué du ministre de l'intérieur du 18 octobre 2016.

En effet, comme l'explique Mme la Présidente Pascale Fombeur, « *La portée de cette règle sévère est cependant limitée par le pouvoir que le juge administratif se reconnaît d'interpréter les conclusions dont il est saisi, avec d'autant plus de libéralisme que la formulation maladroite lui paraît trahir l'intention réelle de l'auteur de la requête. Et, en règle générale, cette interprétation est faite dans un sens bienveillant (CE, sect., 6 mai 1970, Synd. national du cadre secrétaire-comptable de la Banque de France, Rec. CE, p. 306 ; 4 juin 1976, Desforets, ibid., p. 307 ; 3 nov. 1976, Aufaure, ibid., p. 465)* » (Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, item *Requête*).

III. DISCUSSION – LÉGALITÉ EXTERNE

En droit, l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés prévoit que « sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre pour le compte de l'Etat et [...] qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique [...] ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté. »

Ainsi, la CNIL a relevé dans sa délibération 2015-001 du 15 janvier 2015 portant avis sur le décret n° 2015-125 du 5 février 2015 que « le cadre juridique actuel ne permet ni la collecte ni l'exploitation, par l'OCLCTIC, des données de connexion des internautes qui seraient redirigés vers la page d'information du ministère de l'intérieur. Elle rappelle que si des traitements de données à caractère personnel spécifiques étaient alimentés par ces données, ils devraient être soumis à l'examen préalable de la commission. »

En l'espèce, il ne peut être contesté que le dispositif de blocage institué par le décret n° 2015-125 du 5 février 2015 a entraîné la mise en place d'un traitement de données personnel tel que celui visé par la CNIL dans son avis. Au contraire, c'est précisément l'un des objets de la communication du ministère de l'intérieur précitée du 18 octobre 2016 que de mettre à jour qu'il « dispose d'un prestataire pour le suivi statistique des consultations [...] de cette page de blocage » et que ce prestataire conserve les « adresses IP collectées lors des consultations redirigées ».

En conséquence, la décision attaquée a été adoptée à la suite d'une **procédure irrégulière**. De ce chef, déjà, son annulation est acquise.

IV. DISCUSSION – LÉGALITÉ INTERNE

En droit, l'article 6 de la Loi Informatique & Libertés prévoit que de données personnelles ne peuvent être traitées que si elles « sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités », et si « elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs. »

Ce principe est aussi posé par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte) et par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (la Conv. EDH).

En l'espèce, le traitement en cause ne poursuit aucune finalité explicitement définie par le ministère de l'intérieur. De plus, quand bien même le ministre de l'intérieur prétendrait, par ce traitement, lutter contre certaines infractions, telle finalité ne pourrait aucunement justifier un tel traitement indiscriminé, dès lors disproportionné.

En conséquence, le décret attaqué est contraire à l'article 6 de la Loi Informatique & Libertés, à l'article 8 de la Charte et à l'article 8 de la Conv. EDH.

De ce chef, encore, son annulation est acquise.

Par ces motifs, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'État de :

- ANNULER
la décision de mettre en œuvre, ou de faire mettre en œuvre, pour le compte de l'État, un traitement des données personnelles sur les pages d'information du ministère de l'intérieur vers lesquelles sont redirigés les internautes tentant d'accéder à un contenu bloqué en application du décret n° 2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique, révélée par le communiqué de presse du ministre de l'intérieur du 18 octobre 2016 ;
- METTRE À LA CHARGE de l'État la somme de 1 024 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

Le 18 décembre 2016 à Paris,

Philippe AIGRAIN
Pour La Quadrature du Net

Benjamin BAYART
Pour la Fédération FDN

Hugo ROY
Pour FDN

PRODUCTIONS

1. Ministère de l'intérieur, Redirection vers la page de blocage des sites terroristes pour les clients de l'opérateur orange, interieur.gouv.fr, 18 octobre 2016
2. Statuts de l'association La Quadrature du Net
3. Extrait du compte rendu de la consultation du Bureau de La Quadrature du Net du 15 décembre 2016
4. Statuts de la Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs, dite Fédération FDN
5. Statuts de l'association French Data Network
6. Compte rendu de la réunion du Bureau du FDN du 14 décembre 2016
7. Délégation du président au vice-président de French Data Network