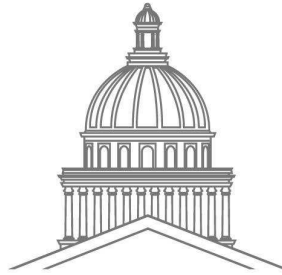


Université Paris II- Panthéon-Assas

école doctorale Georges Vedel



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

RENSEIGNEMENT PUBLIC ET SECURITE NATIONALE

Thèse de doctorat en droit
soutenue le 29 novembre 2017

Alexis DEPRAU

Sous la direction de Monsieur le Professeur Olivier GOHIN

Membres du jury :

- Monsieur le Professeur **Olivier FORCADE**, Université de Paris IV-Sorbonne
- Monsieur le Professeur **Jean-Vincent HOLEINDRE**, Université de Paris II
- Monsieur le Professeur **Sébastien-Yves LAURENT**, Université de Bordeaux, rapporteur
- Monsieur le Contrôleur général des armées **Christian PROTAR**, secrétaire général de l'Inspection des services de renseignement
- Monsieur le Professeur **Bertrand WARUSFEL**, Université de Paris VIII, rapporteur

**RENSEIGNEMENT PUBLIC
ET SÉCURITÉ NATIONALE**

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

A Nadine et Jean,
à Camille, pour sa présence
et son soutien indéfectible
au professeur GOHIN, pour ses conseils,
sa disponibilité, son amitié

Résumé :

Si les activités de renseignement public n'étaient pas encadrées, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a permis de créer un cadre juridique du renseignement, tout en mettant en avant la communauté du renseignement. Cet encadrement juridique des activités de renseignement s'exerce dans le but de faire face aux menaces à la sécurité nationale. Cet encadrement juridique est aussi une avancée qui a permis d'ériger le renseignement public comme une politique publique, nécessaire pour protéger les intérêts fondamentaux de la Nation, et a été complété par un contrôle concret de ces activités de renseignement.

Descripteurs : Renseignement / Sécurité nationale / Conseil national du renseignement / Contre-ingérence / Terrorisme / Techniques de recueil du renseignement / Code de la sécurité intérieure / Intérêts fondamentaux de la Nation

Title and Abstract : Public intelligence and national security

As the activities of public intelligence services were not regulated before, the law on intelligence dated July 24th, 2015 allowed to create a legal framework of intelligence, while showcasing the intelligence community. This legal framework of intelligence activities is meant to deal with the threats to national security. This legal framework is also a breakthrough allowing to turn public intelligence into public policy, which is required to protect the fundamental interests of the Nation, and it has been completed by an effective control of these intelligence activities.

Keywords: Intelligence / National security /National intelligence Council / Counter-intelligence / Terrorism / Techniques of intelligence-gathering / Internal security code / Fundamental interests of the Nation

Principales abréviations

AJDA : Actualité juridique du droit administratif

AJ Pénal : Actualité juridique du droit pénal

Al. : Alinéa

ANSSI : Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

Arr. : Arrêté

Art. : Article

BRI : Brigade de recherche et d'intervention

BCRP : Bureau central du renseignement pénitentiaire

CE : Conseil d'Etat

CEDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales

Circ. : Circulaire

C. déf. : Code de la défense

C. douanes : Code des douanes

C. mon. fin. : Code monétaire et financier

CNCIS : Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité

CNCT : Centre national de contre-terrorisme

CNCTR : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

CNR : Conseil national du renseignement

Cons. const. : Conseil constitutionnel

Consid. : Considérant

Const. : Constitution

Cour EDH : Cour européenne des droits de l'homme

CP : Code pénal

CPI : Code de la propriété intellectuelle

CPP : Code de procédure pénale

CRPA : Code des relations entre le public et l'administration

CSI : Code de la sécurité intérieure

Délib. : Délibération

D. : Décret

DCRI : Direction centrale du renseignement intérieur

DGSI : Direction générale de la sécurité intérieure

DPSD : Direction de la protection et de la sécurité de la défense
DNAT : Direction nationale antiterroriste
DNRED : Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DRM : Direction du renseignement militaire
DRPP : Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris
DRSD : Direction du renseignement et de la sécurité de la défense
DST : Direction de la surveillance du territoire
EMOPT : Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme
GIC : Groupement interministériel de contrôle
GIGN : Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale
GIPN : Groupe d'intervention de la police nationale
IGPN : Inspection générale de la police nationale
L. : Loi
L. const. : Loi constitutionnelle
L. org. : Loi organique
Ord. : Ordonnance
PNIJ : Plate-forme nationale des interceptions judiciaires
RAFP : Revue d'administration de la fonction publique
RAID : Recherche, assistance, intervention, dissuasion
Rec. : Recueil Lebon
RFDA : Revue française de droit administratif
RG : Renseignements généraux
SCRT : Service central du renseignement territorial
SDAO : Sous-direction à l'anticipation opérationnelle
SDECE : Service de la documentation extérieure et du contre-espionnage
SDIG : Sous-direction à l'information générale
SGDSN : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SIG : Service d'information du Gouvernement
SIRASCO : Service d'information, de renseignement stratégique sur la criminalité organisée
TRACFIN : Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
UCLAT : Unité de coordination de la lutte antiterroriste

Sommaire

Principales abréviations _____ XI

INTRODUCTION GÉNÉRALE _____ I

Section 1 : L'évolution du régime juridique de la sécurité nationale en France __ 2

§ 1 : La distinction soutenue entre défense nationale et sécurité intérieure ____ 2

A. Une définition progressivement élargie du régime juridique de la défense nationale _____ 3

1. La notion de défense nationale cristallisée avec l'ordonnance du 7 janvier 1959 _____ 3

2. Une définition de la défense nationale précisée avec le *Livre blanc sur la défense* de 1972 _____ 5

3. L'appréhension de la sécurité globale au détriment d'une sécurité nationale dans le *Livre blanc sur la défense nationale* de 1994 _____ 6

B. Une définition progressive de la sécurité intérieure par le Conseil constitutionnel _____ 7

C. Le rapprochement juridique perceptible entre la défense nationale et la sécurité intérieure ____ 9

1. Un rapprochement effectué avec la notion de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation _____ 9

2. Le rapprochement pris en compte tardivement par le Conseil constitutionnel _____ 10

§ 2 : La prise en compte de la stratégie de sécurité nationale _____ 11

A. La prise en compte de la sécurité nationale initiée par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* _____ 12

B. L'avancée juridique apportée par la réforme de 2009 _____ 13

1. Un changement de paradigme produit par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 _____ 13

2. Une avancée juridique apportée au niveau organique _____ 15

3. Une amélioration du régime juridique néanmoins insatisfaisante _____ 17

C. Des inflexions à la sécurité nationale inscrites au sein du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 _____ 19

D. Proposition de définition de la sécurité nationale _____ 20

Section 2 : Le renseignement public pilier de la stratégie de sécurité nationale _ 23

§ 1 : Le renseignement à des fins de sécurité nationale exclusivement public ____ 24

A. L'exclusion du renseignement privé _____ 24

B. Proposition de définition du renseignement public _____ 26

§ 2 : L'encadrement juridique des activités de renseignement _____ 27

A. L'encadrement nécessaire des procédures d'interception _____ 28

1. Le quasi-*vide* juridique originel des interceptions téléphoniques _____ 28

2. Les garanties procédurales des interceptions apportées par la loi du 10 juillet 1991 _____ 29

1° Le *statu quo* des interceptions administratives _____ 30

2° Le renforcement procédural des interceptions judiciaires _____ 31

a) Des interceptions fondées sur l'intervention préalable du juge judiciaire _____ 31

b) Des interceptions judiciaires pleinement justifiées par les impératifs de sécurité nationale ____ 33

B. Un effort bienvenu d'encadrement juridique avec la loi relative au renseignement _____ 35

§ 3 : Les effets de l'encadrement juridique des activités de renseignement ____ 37

A. La réduction de la dichotomie entre mesures administratives de renseignement et mesures judiciaires _____	37
1. Un rapprochement des polices administrative et judiciaire à l'épreuve de leur distinction _____	38
1° La distinction de principe entre la police administrative et la police judiciaire _____	38
2° De nombreux éléments tendant à la réduction de cette distinction _____	39
2. Un processus d'administrativisation des mesures de renseignement _____	41
1° L'administrativisation progressive des mesures de renseignement _____	41
2° Un processus conforté par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement _____	42
3° Une compétence spécifique reconnue au juge administratif _____	43
B. L'émergence d'une communauté du renseignement _____	44
1. Une communauté comportant les six principaux services français de renseignement _____	45
2. L'absence d'extension aux autres services spécialisés de renseignement _____	47
PARTIE I : LES MISSIONS _____	55
DU RENSEIGNEMENT PUBLIC _____	55
TITRE I : Le renseignement de sécurité publique _____	59
pour la stabilité intérieure _____	59
Chapitre 1 : Le renseignement d'investigation	
contre les mouvements organisés _____	61
Section 1 : La surveillance des services de renseignement à l'encontre des tentatives politiques de déstabilisation _____	61
§ 1 : <i>La surveillance mouvements autonomistes ou indépendantistes</i> _____	62
§ 2 : <i>La surveillance des mouvements contestataires</i> _____	65
A. Le caractère protéiforme des mouvements contestataires _____	65
B. La lutte contre les mouvements radicaux et subversifs par la Direction générale de la sécurité intérieure _____	67
C. La récolte de l'information contre les mouvements radicaux et subversifs dans le cadre du maillage territorial du renseignement _____	70
1. La mission traditionnelle du renseignement politique du Service central du renseignement territorial _____	70
1° L'objectif de lutte contre la dissidence politique _____	70
2° Une police politique toujours maintenue dans les récentes réformes du renseignement intérieur	72
3° La police politique encore perçue comme une police aux basses manœuvres _____	74
2. Un renseignement politique étendu aux autres services de police _____	75
1° Un renseignement territorial assumé par le renseignement de la préfecture de police _____	75
2° Le renseignement territorial des services policiers liés à la sécurité publique _____	76
§ 3 : <i>La prise en compte des violences urbaines par le renseignement territorial</i>	78
A. Un phénomène concourant à l'instabilité intérieure _____	78

B. La lutte contre les violences urbaines effectuée par le Service central du renseignement territorial	79
<hr/>	
Section 2 : L'accroissement des menaces criminelles organisées	81
<i>§ 1 : L'ampleur de la criminalité organisée au regard de l'atteinte à la sécurité nationale</i>	82
<hr/>	
A. La criminalité organisée de type mafia	82
1. La mafia albanaise ou albanophone	83
1° Une association criminelle proche de l'organisation mafieuse traditionnelle	83
2° La proximité de la mafia albanaise avec le pouvoir politique albanais	83
2. Les Triades chinoises	85
B. Des organisations criminelles traditionnelles françaises différentes de la mafia	86
1. L'exemple du milieu Corso-Marseillais	86
2. Une reconstitution des organisations criminelles françaises	87
C. Une adaptation nécessaire aux nouvelles menaces criminelles contemporaines	87
1. L'évolution vers le néo-banditisme	88
2. Une nécessaire prise en compte de l'hybridation de la criminalité organisée vers le terrorisme	89
<i>§ 2 : Le travail de surveillance des organisations criminelles par les services de renseignement</i>	91
<hr/>	
A. La prévention contre la criminalité organisée effectuée par les services du ministère de l'Intérieur	91
1. Une mission assurée par la Direction générale de la sécurité intérieure	91
2. La surveillance traditionnelle de la criminalité organisée par le Service central du renseignement territorial	92
1° Une mission originelle de surveillance des menaces criminelles organisées	92
2° Une mission maintenue par les réformes successives	94
B. Une action également effectuée par les services du ministère de l'Economie	96
1. Le service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers	96
1° La mission essentielle du renseignement financier dans la lutte contre la criminalité financière	96
2° Les outils administratifs propres au renseignement financier	97
a) La levée du secret bancaire par la déclaration de soupçons	97
b) Le gel des avoirs financiers	98
2. La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières	98
1° Une action efficace du renseignement douanier dans la lutte contre la criminalité organisée	98
2° Les outils administratifs propres à la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières	100
a) Les infiltrations douanières	101
b) La technique du « coup d'achat »	101
c) Les saisies douanières	102
C. La contribution potentielle de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense à la lutte contre la criminalité organisée	102

D. La nécessaire prise en compte du travail du Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique de la criminalité organisée _____	103
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Chapitre 2 : Le renseignement de protection

contre l'espionnage étranger _____ 107

Section 1 : La complémentarité du contre-espionnage offensif et défensif _____ 107

§ 1 : La mission de contre-espionnage défensif confiée au ministère de l'Intérieur 108

A. La mission de contre-ingérence maintenue au sein de la Direction de la surveillance du territoire _____	109
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

1. La mission de contre-ingérence focalisée sur les velléités de décolonisation _____	109
---------------------------------------------------------------------------------------	-----

2. La lutte contre l'ingérence des acteurs des deux grands blocs de la Guerre froide _____	111
--------------------------------------------------------------------------------------------	-----

B. Une mission de contre-espionnage délaissée au profit du contre-terrorisme depuis la chute du mur de Berlin _____	113
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

§ 2 : Le contre-espionnage offensif du ministère des Armées _____ 114

A. La multiplication des services de contre-espionnage en raison de la Seconde Guerre mondiale	115
------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

B. Le contre-espionnage majoritairement unifié au sein de la Direction générale de la sécurité extérieure _____	117
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

C. Un travail de contre-espionnage militaire propre à la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense _____	118
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

1. Le contre-espionnage spécialement axé sur les questions militaires françaises _____	119
----------------------------------------------------------------------------------------	-----

2. La mission de contre-ingérence pérennisée au sein de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) _____	120
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Section 2 : La protection du patrimoine économique et industriel de la Nation 121

§ 1 : Les missions de surveillance en vue de la protection des industries françaises 121

A. La sécurité économique impulsée par l'exécutif _____	122
---------------------------------------------------------	-----

B. La mission de protection du patrimoine économique effectuée par le renseignement intérieur	124
-----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

1. La prise en compte progressive de la menace de l'espionnage industriel _____	125
---------------------------------------------------------------------------------	-----

2. Une mission fondée sur la surveillance et la sensibilisation _____	126
-----------------------------------------------------------------------	-----

3. La protection économique maintenue avec les réformes de 2008 et 2014 _____	128
-------------------------------------------------------------------------------	-----

C. La lutte contre l'espionnage industriel exercée par les services du ministère des Armées _____	130
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

1. Un rôle défensif de la Direction générale de la sécurité extérieure dans la lutte contre l'espionnage industriel _____	130
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

2. Un rôle de protection des industries de défense assuré par la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense _____	132
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

1° Le cœur de métier de ce service dans la contre-ingérence économique _____	132
------------------------------------------------------------------------------	-----

2° Une action proactive de contre-ingérence _____	133
---------------------------------------------------	-----

§ 2 : La préservation des secrets et informations industriels _____ 135

A. La lutte contre l'espionnage industriel fondée sur la protection des intérêts économiques de la Nation _____	135
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

1. La conception défensive de l'économie _____	135
------------------------------------------------	-----

2. Une économie englobée dans la stratégie de sécurité nationale _____	137
------------------------------------------------------------------------	-----

B. La protection des informations liées au patrimoine économique et industriel _____	139
1. La faible utilisation par le juge de l'incrimination de livraison d'informations à une puissance étrangère _____	139
2. La sanction pénale du vol d'informations _____	141
3. Le contrôle des investissements comme instrument de protection du patrimoine économique et industriel _____	143
TITRE II : Le renseignement d'intérêt national _____	147
pour la lutte contre le terrorisme _____	147
Chapitre 1 : Le renseignement civil _____	149
Section 1 : La mission prioritaire de tous les services de renseignement _____	153
<i>§ 1 : Une coordination française dans le contre-terrorisme _____</i>	<i>154</i>
A. L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste _____	154
B. La création concurrente de l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme _____	155
C. L'amoncèlement des structures de coordination antiterroriste _____	157
<i>§ 2 : L'attribution commune de prévention du terrorisme pour les services de la communauté du renseignement _____</i>	<i>159</i>
A. La mission prioritaire de contre-terrorisme de la Direction générale de la sécurité intérieure _	159
B. Les services du ministère des Armées _____	162
1. Un renseignement extérieur antiterroriste _____	162
2. Le contre-terrorisme lié à la surveillance des forces militaires françaises _____	164
3. La lutte antiterroriste sur les théâtres d'opérations _____	164
<i>§ 3 : Une attribution aussi dévolue aux autres services exerçant du renseignement</i>	<i>165</i>
A. Une mission d'antiterrorisme exercée par les organes du renseignement territorial _____	165
1. La surveillance de la menace terroriste par le Service central du renseignement territorial ____	165
2. Le travail de contre-terrorisme est complété à Paris par la Direction du renseignement de la préfecture de police _____	167
3. L'action de renseignement antiterroriste de la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle _	168
B. La désorganisation du renseignement intérieur _____	169
C. L'émergence bienvenue du renseignement pénitentiaire _____	172
1. La mise en place opportune d'une structure de renseignement au sein des prisons _____	172
1° La création récente du Bureau central du renseignement pénitentiaire _____	172
2° L'expérience progressive du renseignement pénitentiaire _____	174
2. La mission du renseignement prioritairement tournée vers la prévention du terrorisme _____	175
1° La radicalisation inhérente à la forte population carcérale de confession musulmane _____	175
2° Une lourde mission de surveillance complète de la radicalisation _____	177
3° La solution nécessaire d'une séparation des islamistes radicaux _____	178
3. La reconnaissance du renseignement pénitentiaire avec l'attribution progressive de moyens techniques et juridiques _____	179
1° L'attribution d'outils administratifs spécifiques au renseignement opérationnel _____	180
a) Le renseignement fourni par les fouilles corporelles _____	180

b) Un cadre juridique adapté au milieu concentrationnaire _____	181
2° La possibilité de l'utilisation de techniques de renseignement _____	181
Section 2 : L'impossibilité actuelle d'un renseignement antiterroriste pleinement efficace	
_____	184
<i>§ 1 : Un ennemi mouvant en raison de l'absence de frontières</i> _____	184
A. L'absence de contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen _____	185
B. Une mesure facilitant la stratégie d'infiltration et de mouvement de Daech _____	186
<i>§ 2 : Une lutte anti-terroriste paradoxalement vouée à l'échec par le soutien officieux des Etats aux groupes terroristes</i> _____	190
A. La participation active des États au terrorisme _____	191
1. Des actes terroristes commis officieusement par les Etats _____	191
2. La participation directe des Etats à des fins de déstabilisation _____	192
B. Le soutien indirect des États aux organisations terroristes _____	193
1. Le soutien logistique des États _____	193
2. Le soutien militaire des États _____	194
Section 3 : L'efficacité partielle du renseignement antiterroriste dans le cadre de l'état d'urgence	
_____	197
<i>§ 1 : L'utilisation facilitée des mesures de police administrative à des fins de renseignement de réaction</i> _____	197
A. Un régime d'exception souple pour l'application des mesures de police administrative _____	198
1. Une réponse juridique à la situation en Algérie française _____	198
2. Les applications limitées de l'état d'urgence sous la V ^e République _____	200
B. Le renforcement des perquisitions administratives _____	201
1. Des maigres résultats par rapport au nombre de perquisitions menées _____	201
2. L'extension de la marge de manœuvre lors de perquisitions administratives _____	204
3. Un contrôle croissant du juge sur les saisies informatiques lors des perquisitions _____	205
C. Les mesures contestées des assignations à résidence _____	207
1. L'absence contestable de tout lien obligatoire avec le terrorisme _____	207
2. Des précisions timides apportées sur les assignations à résidence _____	209
D. L'application des autres mesures de police administrative fondées sur la lutte contre le terrorisme islamiste _____	212
1. L'usage de la mesure de fermeture des lieux de culte _____	213
2. L'utilisation de mesures de droit commun au lieu de celles prévues dans la loi relative à l'état d'urgence _____	213
<i>§ 2 : Une atteinte importante portée aux droits et libertés</i> _____	213
A. La banalisation de l'état d'urgence _____	214
1. Les nombreuses prorogations de l'état d'urgence _____	214
2. Une situation de crise originellement mise en place de manière temporaire _____	216
B. La faible participation des parlementaires à la prorogation de l'état d'urgence _____	218
1. L'importante absence des députés aux scrutins de prorogation _____	218
2. Un contrôle parlementaire timide _____	222

C. L'éviction du juge judiciaire du contentieux des assignations à résidence _____	224
1. Une éviction fondée sur l'absence d'atteinte à la liberté individuelle _____	224
2. La distinction discutable du juge constitutionnel entre liberté individuelle et liberté personnelle _____	226
3. La tentative de rééquilibrage dans la garantie des droits par le juge administratif _____	227
1° L'exercice du contrôle de proportionnalité des mesures d'application de l'état d'urgence _____	227
2° Une effectivité limitée de l'Etat de droit _____	228
D. La dérogation possible aux engagements internationaux _____	230
§ 3 : <i>L'utilisation à des fins politiques de l'état d'urgence</i> _____	232
A. Les mesures administratives à visée politique facilitées par l'état d'urgence _____	233
B. Une utilisation politique confortée par les juges constitutionnel et administratif _____	234
C. L'inscription du droit d'exception dans le droit commun _____	236
1. L'harmonisation des mesures de surveillance administrative sur la procédure pénale _____	236
2. L'inscription dans le droit commun des perquisitions administratives _____	238
Chapitre 2 : Le renseignement militaire _____	247
Section 1 : Le renseignement offensif au profit des intérêts français _____	248
§ 1 : <i>Le renseignement de politique extérieure</i> _____	248
A. Une activité étroitement liée à la diplomatie _____	249
1. La proximité entre les diplomates et le renseignement extérieur _____	249
2. La présence d'agents de renseignement au sein des ambassades _____	252
B. Une action invisible de récolte du renseignement _____	253
1. Des structures dévolues à l'organisation du renseignement clandestin _____	253
2. Le renseignement clandestin effectué par un service entièrement dédié à cet effet _____	254
C. L'espionnage industriel du renseignement extérieur dans le cadre de la guerre économique _____	256
§ 2 : <i>Le renseignement d'action propre à la Direction générale de la sécurité extérieure</i> _____	257
A. L'organisation tumultueuse du Service action avec le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage _____	258
1. La création du Service action résultant des conflits dans lesquels la France a été engagée _____	258
2. Une réorganisation avec le nouveau directeur Alexandre de Marenches _____	260
B. La reconstitution d'un Service action au sein de la Direction générale de la sécurité _____	261
Section 2 : Le renseignement humain d'action indispensable pour les opérations spéciales _____	263
§ 1 : <i>Le renseignement de reconnaissance et d'action fourni par les unités militaires spécialisées</i> _____	263
A. Le Commandement des opérations spéciales _____	264
1. Une création liée à l'absence de planification en matière d'opérations spéciales _____	264
2. Le bilan très positif du Commandement des opérations spéciales _____	266
3. L'intervention discutable du Commandement des opérations spéciales sur le territoire national _____	267
B. Le renseignement militaire humain exercé par le 13 ^e régiment de dragons parachutistes _____	268
1. Un travail de renseignement humain en profondeur derrière le dispositif ennemi _____	268

2. Une haute expertise aujourd'hui reconnue dans le monde entier _____	269
§ 2 : <i>Le cadre juridique des unités spéciales à améliorer</i> _____	270
A. Le cadre juridique imprécis des forces spéciales tacitement satisfaisant _____	270
1. Le droit en vigueur intéressant seulement les forces militaires conventionnelles _____	270
2. Une adaptation pratique aux conflits asymétriques _____	271
B. Le cadre juridique imprécis pour les exécutions extrajudiciaires _____	272
1. La pratique des exécutions extrajudiciaires justifiée par la nécessité de protéger la Nation _____	272
2. L'absence de procédure particulière des exécutions extrajudiciaires _____	273
3. Une formalisation de la décision d'exécution déjà présente en droit comparé _____	275
Section 3 : Le renseignement satellitaire _____	277
§ 1 : <i>Un renseignement satellitaire à double composante</i> _____	278
A. L'importance d'une capacité de renseignement électronique satellitaire _____	278
B. Le renseignement spatial d'origine image recueilli par le fruit d'une coopération européenne _____	280
1. Le renseignement spatial impulsé par la France _____	280
2. Une coopération européenne du renseignement spatial suscitée par les contraintes économiques de chaque Etat partenaire à cette coopération _____	281
3. Une coopération européenne inefficace _____	282
1° Le renseignement spatial européen majoritairement financé par la France _____	282
2° Une pérennisation paradoxale du programme de renseignement spatial européen _____	284
§ 2 : <i>Le traitement du renseignement spatial</i> _____	285
A. Le faible emploi du centre satellitaire de traitement du renseignement européen _____	286
B. Le traitement du renseignement technique d'intérêt militaire placé essentiellement sous la coordination de la Direction du renseignement militaire _____	286
1. Des plateformes de traitement du renseignement relevant directement de la Direction du renseignement militaire _____	287
2. Le traitement éparpillé du renseignement spatial en matière d'imagerie _____	288
1° Le Centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie _____	288
2° L'Unité interarmées HELIOS _____	289
3° Le Centre militaire d'observation par satellites _____	289
C. L'enchevêtrement des structures militaires de renseignement électromagnétique _____	291
1. La répartition des compétences clarifiée entre le renseignement militaire et le renseignement extérieur _____	291
2. Le renseignement électromagnétique concurrencé par les structures propres aux Armées _____	293
1° Le double emploi du renseignement électronique de l'Armée de terre _____	293
2° Le renseignement électronique aussi exercé par la Marine nationale _____	293
PARTIE II : LES ACTIVITÉS _____	305
DU RENSEIGNEMENT PUBLIC _____	305
TITRE I : Les moyens _____	309
Chapitre 1 : Les moyens humains _____	311
Section 1: Les moyens de facilitation du renseignement d'origine humaine _____	311

1. La protection de principe de l’anonymat des agents des services de renseignement _____	312
2. La protection de l’anonymat dans le cadre d’une procédure judiciaire _____	313
B. L’anonymat précisé au niveau réglementaire _____	314
§ 2 : La possibilité légale de l’infiltration _____	316
A. La possibilité de l’infiltration par les agents des services de renseignement _____	316
B. Un cadre législatif étendu aux services de police en matière d’infiltration _____	317
1. Un cadre légal pour les opérations d’infiltration _____	317
2. Un cadre légal étendu pour la protection l’agent en matière de procédure pénale _____	318
§ 3 : La nouvelle procédure strictement définie pour les lanceurs d’alerte ____	319
Section 2 : La coopération entre services de renseignement _____	321
§ 1 : Le partage de renseignements dans le cadre de la coopération internationale _____	321
A. La coopération au niveau multilatéral _____	321
1. L’accroissement progressif des groupes d’échange d’informations _____	321
2. La base Alliance _____	323
B. La coopération au niveau européen _____	323
1. Les groupes de partenariat _____	324
2. La structure permanente du Centre de renseignement _____	325
§ 2 : La collaboration assurée directement par les services français _____	326
A. La collaboration des services du ministère de l’Intérieur _____	327
1. La coopération de la Direction générale de la sécurité intérieure _____	327
1° Le traditionnel partenariat du renseignement intérieur avec ses homologues étrangers _____	327
2° La coopération à l’égard des autres services français de renseignement _____	328
2. La collaboration du Service central du renseignement territorial _____	329
3. Une coopération présente au sein de la Direction du renseignement de la préfecture de police _____	330
B. La collaboration des services du ministère de l’Economie et des Finances _____	330
1. La coopération au sein de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières _____	330
2. Le travail de coopération du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins _____	331
1° La collaboration internationale du service français de renseignement financier _____	331
2° La collaboration aussi effectuée avec les autres services de renseignement français _____	332
C. La collaboration des services du ministère des Armées _____	333
1. La coopération traditionnelle de la Direction générale de la sécurité extérieure _____	333
1° La collaboration du renseignement extérieur français avec ses homologues étrangers _____	333
2° Une collaboration permanente avec les autres services français _____	334
2. La coopération de la Direction du renseignement militaire _____	335
1° La coopération de la Direction du renseignement militaire avec les structures étrangères ____	335
2° Le travail de partenariat entre le renseignement militaire et les autres services français ____	335
3. La collaboration effectuée par la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense ____	336
D. Un travail de partenariat entre services approfondi avec la communauté du renseignement ____	337
§ 3 : Les problèmes continuels de coopération entre services _____	338

Chapitre 2 : Les moyens financiers et techniques _____ 341

Section 1 : Les crédits budgétaires _____ 341

§ 1 : Les moyens budgétaires alloués aux services selon les règles des finances publiques _____ 342

- A. Les engagements pluriannuels en matière de finances publiques du renseignement _____ 342
- B. Les moyens alloués au renseignement par la loi de finances _____ 343

§ 2 : Des budgets du renseignement par service _____ 344

- A. Le budget de la Direction générale de la sécurité intérieure _____ 344
- B. Les budgets des services du ministère de l'Economie et des Finances _____ 345

- 1. Le budget du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins _____ 346

- 2. Le budget de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières _____ 347

- C. Les crédits des services de renseignement du ministère des Armées _____ 347

- 1. Les nombreux crédits de la Direction générale de la sécurité extérieure _____ 348

- 1° La constante évolution du budget du renseignement extérieur _____ 348

- 2° Les crédits alloués au terme du programme 144 _____ 349

- 3° Les crédits du renseignement extérieur en vertu du programme 212 _____ 350

- 2. Les crédits alloués à la Direction du renseignement militaire _____ 350

- 3. Les crédits de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense _____ 351

- 1° Le budget du renseignement de sécurité et de Défense dans le programme 144 _____ 351

- 2° Un budget complété par le programme 212 _____ 353

§ 3 : Le manque de cohérence de l'architecture budgétaire du renseignement _____ 353

- A. L'architecture budgétaire source d'éparpillement _____ 353

- B. Le besoin d'une plus grande lisibilité _____ 355

Section 2 : Les fonds spéciaux _____ 356

§ 1 : La nécessité d'un cadre législatif propre aux fonds spéciaux _____ 356

- A. Les fonds spéciaux nécessaires aux financements des opérations clandestines _____ 356

- 1. Les fonds spéciaux indispensables dans l'entrave à l'autofinancement des services spécialisés pour leurs opérations clandestines _____ 356

- 2. L'encadrement juridique nécessaire à la régulation des fonds spéciaux pour les services _____ 357

- B. La refonte des fonds spéciaux avec la réforme de 2001 _____ 359

- C. La distribution des fonds spéciaux par service _____ 360

- 1. Les fonds spéciaux pour la Direction générale de la sécurité intérieure _____ 360

- 2. Les fonds spéciaux attribués au renseignement douanier _____ 360

- 3. L'attribution majoritaire des fonds à la Direction générale de la sécurité extérieure _____ 360

- 4. Les fonds spéciaux aussi attribués au Groupement interministériel de contrôle _____ 361

§ 2 : L'opacité de la destination des fonds spéciaux _____ 361

- A. L'évaluation des fonds spéciaux faussée par les majorations de gestion _____ 362

- B. Les fonds spéciaux sources de malversations _____ 362

- 1. Des détournements liés à la procédure de 1946 _____ 362

- 2. Des malversations persistantes malgré la réforme de 2001 _____ 363

§ 3 : *Un contrôle opéré par la commission de vérification des fonds spéciaux* 364

A. La création de la nouvelle commission de vérification des fonds spéciaux liée à la rationalisation des finances publiques _____	365
1. Un contrôle comptable au détriment du contrôle parlementaire _____	365
2. Une interprétation divergente sur la notion de contrôle des opérations en cours par les services _____	367
B. L'assistance limitée de la Cour des comptes _____	369
Section 3 : L'extension des moyens techniques de renseignement _____	370
§ 1 : <i>La mise en place tardive du cadre juridique des techniques de renseignement</i> _____	371
A. L'accès aux données de connexion _____	371
1. Les réquisitions faites pour la prévention du terrorisme _____	371
2. L'élargissement des réquisitions des données de connexion _____	373
1° La nouvelle réquisition des données de connexion fixée à l'article L. 851-1 du Code de la sécurité intérieure _____	374
2° Le suivi en temps réel des données de connexion limité à la prévention du terrorisme _____	375
3. L'accès aux données de connexion possible pour les autorités judiciaires _____	376
B. La captation des données informatiques _____	377
1. L'accès administratif au contenu des données informatiques _____	377
2. Le contenu des données informatiques également accessible aux autorités judiciaires _____	377
3. La captation des données informatiques permise lors des perquisitions _____	379
C. La sonorisation et captation d'images _____	380
1. Un dispositif administratif intrusif _____	380
2. Une technique de renseignement influencée par l'existence d'une mesure similaire en procédure pénale _____	381
§ 2 : <i>L'accroissement des possibilités de surveillance</i> _____	383
A. L'élargissement de l'utilisation des techniques à d'autres services exerçant du renseignement _____	383
1. Des techniques dévolues aux services de la communauté du renseignement _____	383
2. La demande d'une extension des techniques à d'autres services _____	385
3. Un élargissement concrétisé avec le décret du 11 décembre 2015 _____	386
1° Une liste impressionnante de services désormais autorisés à mettre en œuvre ces techniques _____	386
2° Un décret imparfait source de critiques _____	388
3° Le double emploi possible des mesures de surveillance par les services du ministère de l'Intérieur _____	389
B. L'adaptation des mesures de surveillance aux nouvelles technologies _____	390
1. La localisation en temps réel _____	390
1° Un encadrement juridique tardif étant donné son caractère intrusif _____	390
2° La récente législation des mesures administratives de localisation en temps réel _____	391
2. Les interceptions effectuées par des antennes relais mobiles _____	392
1° La prise en compte de cette technologie récente dans le cadre de la loi relative au _____	393
2° Une mesure suivie pour application dans le cadre de la procédure pénale _____	394
C. La détection de la menace terroriste à l'aide d'algorithmes _____	396

1. Une nouvelle technique algorithmique de détection aléatoire de la menace terroriste	396
2. La critique liée à la mise en place d'une surveillance de masse	397
3. Une mesure inefficace dans la pratique	400
§ 3 : <i>Le souhait de donner un cadre législatif à la surveillance des communications internationales</i>	400
A. Une disposition censurée lors du contrôle de la loi relative au renseignement	401
B. Un cadre juridique finalement intervenu avec la loi du 30 novembre 2015	401
1. Un cadre juridique voué à l'interception des communications des cibles étrangères	401
2. Les interceptions conditionnées de communications françaises	403
TITRE II : La coordination	409
Chapitre 1 : La coordination des services de renseignement	411
par l'exécutif	411
Section 1 : Le pilotage stratégique du renseignement par le Président de la République	412
§ 1 : <i>Le Conseil national du renseignement (CNR)</i>	413
A. Le comité interministériel du renseignement	413
1. Une structure à l'origine sous la présidence du Premier ministre	413
2. Le plan national du renseignement	414
B. L'évolution vers une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale	415
1. La coordination effectuée dans le cadre du Conseil national du renseignement	415
2. Le coordonnateur national du renseignement	416
1° Une autorité relevant du Président de la République	417
2° Un rôle de coordination et d'articulation d'orientation du renseignement au plus haut niveau de l'Etat	418
3° L'action du coordonnateur national du renseignement axé sur la lutte contre le terrorisme	419
C. La politisation des décisions liées à la coordination du renseignement	420
1. La politisation du renseignement observée par la nomination des acteurs du renseignement	421
1° La nomination effectuée par le chef de l'Etat pour les postes importants du renseignement	421
2° Le pouvoir de nomination des collaborateurs du dispositif particulier de renseignement du Président	422
2. Une politisation inhérente au pilotage politique	423
3. Une politisation source d'instrumentalisation du renseignement	425
1° L'instrumentalisation du renseignement français	425
2° Une instrumentalisation du renseignement aussi observée à l'étranger	427
§ 2 : <i>La comparaison internationale en matière de coordination du renseignement</i>	428
A. Le pilotage présidentiel du renseignement dans les Etats étrangers	428
B. Le pilotage du renseignement assuré par les chefs de Gouvernement	429
1. Des structures de coordination sous l'autorité du Premier ministre	430
2. Des services de renseignement ayant le statut de ministère sous l'autorité du Gouvernement	431
Section 2 : La coordination du renseignement par le Gouvernement	432
§ 1 : <i>Le dispositif de renseignement relevant du Premier ministre</i>	432

A. Le pouvoir réglementaire du Premier ministre en matière de renseignement _____	432
1. Le pouvoir du Premier ministre en matière d'attribution des fonds spéciaux _____	432
2. La nomination par le Premier ministre de ses collaborateurs en matière de renseignement ____	433
B. Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale _____	433
1. Une mission discrète de coordination du renseignement _____	434
2. Une mission qui perdure avec la réforme de 2009 _____	435
C. L'Académie du renseignement _____	436
D. Le Service d'information du Gouvernement _____	437
1. Une mission d'information générale du Service d'information du Gouvernement _____	438
2. Une mission similaire au Service central du renseignement territorial _____	438
<i>§ 2 : La répercussion des décisions Premier ministre par les ministres ayant autorité sur des services de renseignement _____ 440</i>	
A. Une responsabilité incombant aux ministères civils comprenant un service de la communauté du renseignement _____	440
1. Une responsabilité incombant au ministère de l'Intérieur _____	441
2. Une responsabilité aussi dévolue au ministre de l'Economie _____	442
B. Les décisions du Premier ministre transmises par l'administration du ministère des Armées _	443
1. L'exécution des directives du Premier ministre appliquée par le ministre des Armées pour ____	443
2. Une application des mesures du ministre des Armées par la Délégation générale des relations internationales et de la stratégie _____	445
3. Un rôle de direction du chef d'état major-des Armées dans le renseignement militaire _____	446
Chapitre 2 : La concentration des techniques de renseignement 453	
Section 1 : Le quasi-regroupement des interceptions administratives _____ 453	
<i>§ 1 : L'autorité de principe du Premier ministre pour l'autorisation de toutes les techniques de renseignement _____ 453</i>	
A. La procédure originelle d'autorisation d'interceptions administratives placée sous l'autorité du Premier ministre _____	454
B. Une autorisation d'interception encore décidée par le Premier ministre avec la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances _____	456
C. L'autorité du Premier ministre maintenue en matière d'autorisation des techniques de recueil de renseignement _____	457
1. Un pouvoir réglementaire de police inhérent à la fonction du Premier ministre _____	457
2. L'expression législative des pouvoirs de police administrative du renseignement _____	458
<i>§ 2 : L'unique structure de regroupement des techniques de renseignement __ 459</i>	
A. Des attributions précisées en matière de concentration des techniques de renseignement ____	459
B. L'importance de la structure de regroupement matérialisée par son institutionnalisation _____	460
<i>§ 3 : L'autonomie de la Direction générale de la sécurité extérieure en matière de renseignement électromagnétique _____ 461</i>	
A. Un réseau d'écoutes mondialisé du renseignement extérieur _____	461
B. Un système de surveillance existant depuis 2001 _____	463
1. Le recueil de milliards de métadonnées _____	463

2. L'absence d'encadrement juridique des interceptions de la plateforme de surveillance _____	465
1° L'existence officieuse de la plateforme nationale de cryptanalyse et de décryptement _____	465
2° Une structure exemptée de tout droit de regard de la part d'autres autorités administratives _____	467
Section 2 : La tentative de regroupement des interceptions judiciaires _____	467
§ 1 : <i>Le constat d'une dépendance des policiers à l'égard des opérateurs</i> _____	468
A. La situation de monopole des prestataires privés _____	468
1. L'exclusivité des prestataires privés en matière d'interceptions _____	468
2. La tendance préjudiciable à l'externalisation du traitement de données liées à la sécurité nationale _____	469
B. Un monopole justifié par les demandes croissantes d'interceptions judiciaires _____	470
C. Une externalisation dispendieuse _____	471
§ 2 : <i>Le souhait de l'exécutif de regrouper les écoutes judiciaires</i> _____	473
A. L'échec de la création d'une délégation interministérielle aux interceptions judiciaires _____	473
B. La création de la Plateforme nationale des interceptions judiciaires _____	475
1. Des avantages attendus par la création de la plateforme d'interceptions judiciaires _____	475
2. Une création effective avec le décret du 9 octobre 2014 _____	476
C. Les nombreuses difficultés liées à la mise en place de la plateforme _____	478
1. La création d'une plateforme aggravant la dépense publique _____	479
2. La gestion des réquisitions judiciaires par un prestataire privé exclusif _____	480
1° La dépendance à un seul prestataire privé soumise à critique _____	480
2° Des inquiétudes liées à la sécurité des informations récoltées _____	480
3. Le préjudice d'action lié aux dysfonctionnements _____	482
PARTIE III : LES CONTRÔLES _____	497
DU RENSEIGNEMENT PUBLIC _____	497
TITRE I : Les contrôles internes _____	501
Chapitre 1 : Le contrôle par l'administration _____	505
Section 1 : Une absence d'un contrôle spécifique aux services de renseignement _____	505
§ 1 : <i>Le nécessaire contrôle des services eu égard aux dérives potentielles</i> _____	505
§ 2 : <i>Le contrôle des services de renseignement par les services d'inspection des ministères</i> _____	507
Section 2 : La création récente de l'Inspection des services de renseignement _____	511
§ 1 : <i>Des initiatives propres mises en œuvre au sein de chaque service de la communauté du renseignement</i> _____	511
§ 2 : <i>L'instauration de l'Inspection des services de renseignement</i> _____	513
Chapitre 2 : Les contrôles par les autorités administratives indépendantes _____	515
Section 1 : La Commission nationale de l'informatique et des libertés _____	515
§ 1 : <i>Une mission de protection des libertés face au fichage des individus</i> _____	516
A. Une évolution des prérogatives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés depuis 2004 en matière de fichiers intéressant la défense et la sécurité nationale _____	516
B. Le respect du principe de finalité _____	517

1. Une interprétation large du principe de finalité des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat	518
2. La trop grande généralité des fichiers de sécurité publique	519
<i>§ 2 : La procédure des fichiers intéressant la défense et la sécurité nationale</i> 520	
A. Une procédure dérogeant au droit commun des fichiers	520
1. La procédure dérogatoire de déclaration du fichier intéressant la défense ou la sécurité nationale	521
2. Le droit d'information limité à l'accès indirect des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat	522
3. La nécessité d'un groupe de travail permanent sur les fichiers de défense et de sécurité nationale	523
B. Des fichiers de sécurité publique nécessaires aux enquêtes administratives	523
1. Le contrôle comportementaliste permis par les fichiers de renseignement	523
2. Une procédure des enquêtes administratives rapprochée des consultations d'antécédents judiciaires	525
1° La procédure des enquêtes administratives avalisée par le Conseil constitutionnel	525
2° La garantie non effective dans la pratique	527
C. L'existence de fichiers propres aux activités de renseignement	528
1. Les fichiers propres au renseignement intérieur	529
2. Les fichiers des atteintes à la sécurité publique	530
3. Le fichier des personnes recherchées	532
4. Le fichier de traitement des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste	534
<i>§3 : La finalité des traitements de données tendant au contrôle social des individus</i> 534	
A. Les fichiers de coopération policière internationale	535
1. Le fichier Europol	535
2. Le système d'information Schengen	536
3. Le fichier de recueil des données des passagers aériens	537
B. Les fichiers d'identité biométriques fusionnés dans un « méga-fichier » des titres électroniques sécurisés	539
1. Un fichier concernant l'ensemble de la population édicté par la simple voie réglementaire	540
2. La dérive potentielle d'un fichier d'ampleur nationale pouvant servir à d'autres finalités	542
Section 2 : La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement 543	
<i>§ 1 : Les moyens de contrôle effectifs donnés à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement</i> 544	
A. L'organisation de la Commission de contrôle des techniques de recueil de renseignement	545
1. La composition de la Commission marquée par son manque d'indépendance	545
2. La compétence territoriale étendue de la Commission	547
3. La communication avec les autorités publiques	548
B. L'avis nécessaire de la Commission pour toute autorisation de technique de renseignement	549
1. Le nécessaire avis préalable de la Commission pour la mise en œuvre d'une technique de renseignement	550

2. La dérogation possible de l'urgence pour chaque technique de renseignement _____	550
1° Une dérogation à la procédure commune justifiée par l'urgence absolue _____	551
2° La censure de la procédure d'urgence opérationnelle ne comportant aucun avis préalable _____	552
3. La saisine possible en vue de la vérification d'une technique de renseignement _____	553
§ 2 : <i>Un contrôle effectif du renseignement officialisé dans un rapport</i> _____	554
A. Le contrôle de la durée des techniques de renseignement _____	554
B. Le contrôle du nombre croissant d'interceptions administratives _____	555
C. Le contrôle des motifs justifiant les interceptions _____	558
1. Les écoutes administratives fondées sur l'importance des menaces _____	558
2. Une tendance à l'extension des motifs justifiant les interceptions _____	560
Section 3 : Le contrôle encore insuffisant des techniques de renseignement ____	562
§ 1 : <i>Le problème résolu des écoutes par voie hertzienne échappant au contrôle de la Commission</i> _____	562
A. Un dispositif non soumis à l'encadrement juridique des interceptions _____	563
B. La mesure d'interceptions des communications par voie hertzienne censurée par le Conseil constitutionnel _____	564
C. la nouvelle disposition sur les interceptions dans le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme _____	565
§ 2 : <i>Le détournement des écoutes par les services spécialisés dans l'idée d'échapper au contrôle de la Commission</i> _____	566
TITRE II : Les contrôles externes _____	575
Chapitre 1 : Le contrôle parlementaire _____	577
Section 1 : Le contrôle général _____	578
§ 1 : <i>Les commissions parlementaires étrangères dans le contrôle du renseignement</i> _____	579
A. Les conséquences politiques fortes des commissions étrangères _____	580
1. Le contrôle parlementaire américain abouti _____	580
1° Les commissions parlementaires créées en réaction des activités des services de renseignement _____	580
2° Un contrôle efficient porté sur les moyens budgétaires de la communauté américaine du renseignement _____	582
2. L'influence reconnue du contrôle parlementaire israélien _____	583
B. Les conséquences politiques faibles du contrôle parlementaire britannique _____	584
1. Les commissions parlementaires permanentes britanniques limitées par le fait majoritaire ____	585
2. Des commissions d'enquête fortement liées au Gouvernement britannique _____	586
§ 2 : <i>Les commissions parlementaires françaises</i> _____	587
A. L'exemple de la commission permanente de la défense de l'Assemblée nationale _____	589
1. Le pouvoir des commissions concentré sur l'information _____	589
1° Le droit de mener des auditions en matière de renseignement _____	590
2° Le contrôle des commissions permanentes parachevé avec les missions d'information _____	591
2. Un domaine de contrôle spécialisé appelé à se parfaire _____	592
B. Le faible impact des commissions d'enquête _____	592

1. Des commissions d'enquêtes caractérisées par leur caractère contingent _____	593
2. Le faible nombre de commissions d'enquête liées aux activités de renseignement _____	595
3. Le manque d'intérêt des parlementaires pour le renseignement _____	597
Section 2 : Le contrôle spécifique en France _____	598
<i>§ 1 : La difficile mise en place d'un contrôle parlementaire du renseignement</i> _____	<i>598</i>
A. Une demande de contrôle liée au constat des dérives des services de renseignement _____	599
B. Une nouvelle demande vivement débattue _____	600
1. Une proposition émanant des deux assemblées _____	600
2. Des critiques parlementaires appelant à améliorer la proposition de création _____	602
C. La création d'une structure parlementaire de contrôle soutenue par l'exécutif _____	603
<i>§ 2 : La Délégation parlementaire au renseignement</i> _____	<i>604</i>
A. L'organisation rationalisée de la Délégation parlementaire du renseignement _____	604
1. Un organe commun aux deux assemblées parlementaires _____	605
2. La mission de la Délégation inhérente à sa création _____	605
1° La surveillance de l'activité générale des services de renseignement _____	605
2° L'évolution timide de l'approfondissement des rapports publics _____	606
3. Un contrôle permis par l'habilitation des membres au secret défense _____	607
B. L'extension nécessaire des prérogatives intervenue en 2013 _____	608
1. Un contrôle affirmé de la politique publique du renseignement _____	608
2. Une extension sensible des prérogatives de la Délégation parlementaire au renseignement _____	610
C. La prise en compte effective de la politique publique du renseignement en 2015 _____	611
D. L'absorption de la Commission de vérification des fonds spéciaux au sein de la Délégation parlementaire au renseignement _____	613
Chapitre 2 : Le contrôle juridictionnel _____	617
Section 1 : Le contrôle concret du Conseil d'Etat sur la police administrative du renseignement _____	617
<i>§ 1 : La compétence de principe du juge administratif pour le contentieux des techniques de renseignement</i> _____	<i>617</i>
A. Une procédure spécifique du contentieux des techniques de renseignement _____	618
1. La quasi-absence de jurisprudence en matière d'écoutes administratives _____	618
2. Un contentieux tout autant rare de la part de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité _____	619
B. La création d'une formation spécialisée du Conseil d'Etat pour les techniques de renseignement _____	620
1. La création bienvenue d'une formation juridictionnelle dédiée aux activités de renseignement	620
1° Une formation juridictionnelle <i>ad hoc</i> créée pour connaître entièrement des dossiers liés aux techniques de renseignement _____	621
2° L'instauration en parallèle d'une formation restreinte au sein de la section du contentieux pour le jugement des affaires de renseignement _____	622
3° Une procédure conciliant les garanties procédurales et la protection de la sécurité nationale _	623
2. L'exercice d'un droit de recours réel des mesures de renseignement _____	625

1° Une procédure de saisine propre à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement _____	625
2° La garantie procédurale observée avec la faculté de saisine par tout requérant _____	627
3. Une formation spécifique liée au caractère dérogatoire du contentieux des techniques de renseignement _____	628
1° Un contentieux déterminé par le caractère secret des éléments de l'affaire _____	628
2° Une saisine propre au contentieux des mesures de surveillance des communications internationales _____	629
C. Un récent contentieux en demi-teinte des mesures de renseignement _____	631
1. L'émergence d'un contentieux de la responsabilité liée aux mesures de surveillance _____	631
2. Une jurisprudence laconique sur le contrôle des techniques de recueil de renseignement _____	634
§ 2 : <i>L'évolution opportune du contentieux du juge administratif sur les fichiers de renseignement</i> _____	636
A. La compétence de principe du juge administratif pour les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat _____	636
1. La saisine préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés avant tout recours contentieux _____	637
2. Le contentieux des fichiers de renseignement relevant de la formation spécialisée du Conseil d'Etat _____	638
B. L'évolution progressive de la position du Conseil d'Etat dans le contrôle des fichiers de renseignement _____	639
1. Un contrôle originellement strict sur les fichiers de renseignement _____	640
2. Un contrôle entier progressivement appliqué par le juge administratif _____	641
3. Un contrôle entier désormais exercé par le juge malgré une motivation laconique _____	644
4. La première procédure d'effacement enjointe par le Conseil d'Etat _____	646
Section 2 : Le contrôle délicat du juge judiciaire sur les méthodes d'acquisition du renseignement _____	648
§ 1 : <i>Un contrôle progressif du juge judiciaire sur les écoutes téléphoniques</i> _____	648
A. La position originelle du juge judiciaire favorable aux écoutes _____	648
1. La licéité des écoutes fondée sur l'identification des auteurs des appels _____	648
2. Une large marge de manœuvre laissée aux autorités procédant aux écoutes _____	649
3. La timidité du juge judiciaire face à l'évolution de sa jurisprudence _____	650
B. Une évolution nécessaire de la jurisprudence à la suite de la position du juge européen sur les écoutes _____	652
1. L'intervention du juge européen pour la protection des droits et libertés _____	652
1° Une intervention indispensable eu égard au respect des garanties procédurales _____	652
2° Les solutions du juge européen néanmoins fondées sur la prise en compte de l'intérêt national _____	654
2. L'encadrement des écoutes judiciaires rapidement exécuté par les juges judiciaires _____	655
1° L'harmonisation rapide du juge d'instruction sur le juge européen _____	655
2° Les garanties procédurales à géométrie variable du juge d'instruction _____	656

3. D'insuffisantes garanties procédurales du juge des libertés et de la détention _____	657
C. Un contrôle étendu aux techniques spéciales d'enquête _____	659
1. Un contrôle restrictif des sonorisations _____	660
2. Une contestation difficilement recevable pour la géolocalisation en temps réel _____	661
§ 2 : <i>Le contrôle du juge judiciaire rendu difficile par les tentatives de contournement</i>	662
A. Les annexions d'écoutes étrangères contrôlées par le juge par souci du contradictoire _____	662
1. Des écoutes annexées à la procédure initiale souffrant de l'absence du contradictoire _____	663
2. L'irrégularité procédurale promptement corrigée _____	664
B. Un contrôle encore imparfait eu égard aux nombreuses tentatives de contournement _____	664
1. Des dérives originellement observées en matière de renseignement politique clandestin _____	665
1° L'affaire du <i>Canard enchaîné</i> _____	665
2° Les écoutes de l'Elysée _____	666
2. Des contournements encore présents en matière de procédure pénale _____	668
1° Un très faible encadrement des écoutes judiciaires _____	668
2° Le contournement de l'écoute judiciaire par la pratique policière _____	668
CONCLUSION GÉNÉRALE _____	677
Table des annexes _____	693
Bibliographie _____	719
Résumé : _____	744

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« L'agent de renseignement est obligé de fréquenter tous les milieux, y compris les plus corrompus. Il doit s'y adapter et pourtant, rester pur dans une telle situation. Il doit être rond à l'extérieur et carré à l'intérieur »¹. Le renseignement est une pratique qui n'a pas d'âge, dont la littérature connue la plus ancienne, le fait remonter au VI^e siècle avant Jésus-Christ, avec l'ouvrage *L'art de la guerre*, du stratège Sun Tzu, qui avait pris en compte l'indispensable récolte du renseignement dans la prise de décision politico-militaire².

Pour la France, si, selon Jean-Pierre Alem³, le renseignement apparut avec la bataille de Bouvines de 1214 avec les espions militaires du roi Philippe Auguste⁴, le renseignement se structura à partir du XVII^e siècle, avec le cardinal de Richelieu, et l'existence du « *secret du Roi* », appelé encore « *cabinet noir* », c'est-à-dire la mise en place d'un réseau de renseignement, sous la houlette du père Joseph⁵. C'est de la structuration du renseignement, effectuée sous Richelieu, qu'une tradition française du renseignement a pu voir le jour, et perdurer encore aujourd'hui. De cette tradition, les services français de renseignement en ont reçu un héritage, qu'ils exercent nuit et jour, tout au long de l'année, afin de protéger le territoire national des différentes menaces, allant du terrorisme à la criminalité organisée, en passant par les tentatives d'ingérence et de subversion. Par cette vision globale permise avec la surveillance, la récolte du renseignement autorise une vision globale mais approfondie de ces menaces, car le renseignement est inutile s'il ne permet pas d'appréhender les menaces sur le court, moyen et long terme⁶. Non seulement le renseignement doit être gouverné par l'idée

¹Le renseignement humain et de terrain était ainsi enseigné aux agents appelés *Trinh sat*, c'est-à-dire les agents du renseignement militaire nord-vietnamien, le *Quan Bao*, in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *DST police secrète*, Flammarion, Paris, 1999, p. 143.

²« Or, si le prince éclairé et le général avisé défont l'ennemi chaque fois qu'ils passent à l'action, si leurs réactions surpassent celles du commun, c'est grâce à l'information préalable », in TZU (S.), *L'art de la guerre*, Flammarion, collection Champs, mars 2007, p. 191.

³Voir ALEM (J.-P.), *L'espionnage, histoires et méthodes*, Charles Lavauzelle, Paris, 1987.

⁴BULINGE (F.), *De l'espionnage au renseignement. La France à l'âge de l'information*, Vuibert, Paris, septembre 2012, p. 25.

⁵« En 1624, lorsque le cardinal de Richelieu entre au Conseil du Roi Louis XIII, il fait venir auprès de lui le capucin François Le Clerc du Tremblay, dit père Joseph, [...]. Rapidement, sous le couvert de la Congrégation de la propagation de la foi, le père Joseph met en place un réseau de renseignement qui va s'étendre de l'Angleterre au Levant et du Canada à la Russie. Un 'cabinet noir' est chargé de lire le courrier des personnes supposées comploter contre le roi, leur correspondance ayant été interceptée par les agents à la solde du cardinal. En 1626, le cardinal de Richelieu achète les faveurs d'Antoine Rossignol, spécialiste en cryptographie, créant ainsi le premier service du chiffre d'Europe : le Bureau de la partie secrète », in FAURE (C.), *Aux services de la République, du BCRA à la DGSE*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2004, p. 14.

⁶« Les analyses du renseignement ne tiennent pas assez compte de la sociologie des pays qu'ils observent. Je pense à la structure des classes et des couches sociales comme aux phénomènes d'hétérogénéité ethnico-nationale ou confessionnelle. Les Etats ne sont pas des squelettes administrativo-politiques, ils ont une chair, cette chair c'est la société qui les porte et qu'ils encadrent », in LACOSTE (P.) et THUAL (F.), *Services secrets et géopolitique*, 2nd éd., Lavauzelle, Paris, 2002, p. 152.

d'élaborer une vision prospective, afin d'expliquer, d'analyser, mais aussi de comprendre les phénomènes touchant la société et affectant la vie de Cité, « *car il n'y a pas de renseignement possible sans une compréhension des sociétés qu'on observe et une connaissance de leurs structures sociales, de leurs pensées intimes* »⁷. Cependant, c'est une approche juridique qui va guider cette thèse, portant sur le renseignement public et la sécurité nationale. De ce fait, la sécurité nationale est la notion fondatrice du renseignement public, c'est-à-dire des activités de renseignement exercées par les services de renseignement. C'est pourquoi il observer l'évolution du régime juridique de la sécurité nationale en France (**Section 1**), afin de donner une définition de la sécurité nationale. En second lieu, ce travail aura aussi pour but d'étudier le lien entre renseignement public et sécurité nationale, puisque le renseignement public est le pilier de la stratégie de sécurité nationale (**Section 2**).

Section 1 : L'évolution du régime juridique de la sécurité nationale en France

L'évolution du régime juridique de la sécurité nationale en France est un processus lié à la distinction soutenue entre défense nationale et sécurité intérieure (§ 1). De cette distinction, et de l'évolution de ces deux notions, il en résulte la prise en compte de la stratégie de sécurité nationale (§ 2).

§ 1 : La distinction soutenue entre défense nationale et sécurité intérieure

Jusqu'en 1940, l'expression de défense nationale était utilisée seulement pour évoquer le domaine purement militaire⁸. C'est la raison pour laquelle une définition classique était appliquée au seul domaine militaire, dans un but défensif, c'est-à-dire de lutte contre toute agression extérieure⁹. De cette conception purement défensive¹⁰, la défense nationale a été appréhendée séparément. À l'opposé, la sécurité intérieure reste une notion mal définie, mais qui a vocation à s'appliquer sur le territoire national pour des mesures non militaires¹¹. Au demeurant, la sécurité peut être, quant à elle définie

⁷Ibid.

⁸« C'est dans ce sens, par exemple que l'emploie le doyen BERTHELEMY dans son *Traité élémentaire de droit administratif : sous le chapitre 'La défense nationale', il regroupe l'étude des trois administrations militaires et celle des questions relatives aux réquisitions militaires aux dommages de guerre et aux prises maritimes* », in CHANTEBOUT (B.), *L'organisation générale de la Défense Nationale en France*, LGDJ, Paris, 1967, p. 8.

⁹« On appelle *défense nationale* l'activité de la collectivité nationale visant à satisfaire le besoin de sécurité extérieure. Dans cette définition, la *défense nationale* désigne l'activité institutionnalisée de sécurité assurée par la collectivité nationale », in PAC (H.), *Politologie de la Défense nationale*, Masson, Paris, 1986, p. 15.

¹⁰« La *conception factuelle de la défense* se caractérise par le fait que le geste défensif est la conséquence directe de la volonté du groupe national d'adapter son comportement aux variables de la menace », in *Ibid.*, p. 16.

¹¹Dans la L. n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *JORF*, n°266, 16 novembre 2001, p. 18 215, texte n°1, art. 1, la sécurité quotidienne est définie comme le devoir de veiller « à la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives et de leur citoyenneté, à la défense de leurs institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics ». Nonobstant, la sécurité intérieure a été ensuite définie dans la L. n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, *JORF*, n°66, 19 mars 2003, p. 4 761, texte n°1, art. 1, comme « le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ». Par deux lois ayant deux ans de différence, la sécurité

comme une politique de protection des citoyens réservée aux policiers, par opposition au domaine militaire de la défense nationale¹². La différence sémantique entre défense et sécurité a été structurante pour différencier ces deux notions et y observer une différence fondamentale, le caractère contingent de la défense, qui s'appliquera pour réagir à une agression extérieure, et le caractère permanent de la sécurité sur le territoire national¹³. La défense nationale s'entend donc pour les administrations liées à l'armée. Dans le domaine de la coordination de l'exécutif, ce terme était d'ailleurs employé pour ce qui concernait le Conseil supérieur de la défense nationale, une instance interministérielle dont la vocation était d'étudier les questions militaires¹⁴. La distinction soutenue entre défense nationale et sécurité intérieure est le fruit d'un long processus, avec, de prime abord, une définition progressivement élargie du régime juridique de la défense nationale (A), puis, une définition progressive de la sécurité intérieure par le Conseil constitutionnel (B), mais, enfin, le rapprochement juridique perceptible entre la défense nationale et la sécurité intérieure (C).

A. Une définition progressivement élargie du régime juridique de la défense nationale

Si la notion de défense nationale a été cristallisée avec l'ordonnance du 7 janvier 1959 (1), une définition de la défense nationale a été précisée avec le *Le Livre blanc sur la défense* de 1972 (2). La définition progressivement élargie du régime juridique de la défense nationale s'observe, enfin, avec l'appréhension de la sécurité globale au détriment de la sécurité nationale dans le *Livre blanc sur la défense nationale de 1994* (3).

1. La notion de défense nationale cristallisée avec l'ordonnance du 7 janvier 1959

Le régime juridique de la défense nationale se concrétise avec le décret du 4 janvier 1946 relatif à l'organisation de la défense nationale¹⁵, signifiant l'organisation de l'administration militaire. La signification militaire est liée au concept de guerre totale, qui fait suite de la Seconde Guerre mondiale. L'évolution intervenue, dès l'année

quotidienne, puis la sécurité intérieure ont donc une définition quasi-similaire, signe d'un manque de clarification conceptuelle sur une hypothétique différence entre les deux acceptions de la sécurité.

¹²COSTE (F.), *L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer*, Fondation pour la recherche stratégique, n°03/2011, p. 19.

¹³WARUSFEL (B.), « Les notions de défense et de sécurité en droit français », pp. 11-20, *Droit et défense*, n°94/4, octobre 1994, p. 15.

¹⁴« Sous la présidence du chef de l'Etat, ou du chef du Gouvernement, il réunissait les ministres de la Guerre, de la Marine, des Colonies, des Affaires étrangères et des Finances. Il étudiait les problèmes militaires et proposait au président du Conseil des conclusions que celui-ci pouvait soumettre au Conseil des ministres », in CHANTEBOUT (B.), *op. cit.*, 1967, p. 9-10.

¹⁵D. n°46-34 du 4 janvier 1946 portant organisation de la défense nationale, *JORF*, 13 janvier 1946, p. 322.

suivante, est la prise en compte des secteurs civils dans l'organisation de la défense nationale¹⁶.

La conception de la défense nationale restait encore un domaine trop assimilé au caractère militaire, alors qu'il est, au contraire, englobant et concerne, même en arrière-plan, tous les domaines d'action de l'exécutif¹⁷. C'est donc, sur cette idée, que l'organisation générale de la défense nationale fut élaborée¹⁸, pour aboutir à l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale¹⁹. Définie à l'article 1^{er}, « *la défense a pour objet d'assurer en tout temps, et en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population* ». La défense nationale, avec l'ordonnance de 1959, n'a plus seulement un aspect purement militaire, mais comprend aussi la protection de la Nation avec la sécurité et l'intégrité du territoire et de la population, ainsi que la défense économique²⁰, comprise ici comme la participation de l'économie à l'effort de protection nationale²¹. L'ordonnance du 7 janvier 1959 a été novatrice car elle prit en compte les différentes formes de menaces²² qui ne sont plus uniquement militaires²³, amenant, de fait, à une nouvelle conception de la défense nationale²⁴.

¹⁶En effet, ce terme « *commence d'être employé pour désigner à la fois l'armée et l'ensemble des secteurs civils susceptibles de participer à la puissance guerre de la Nation* », in CHANTEBOUT (B.), *op. cit.*, 1967, p. 13-14.

¹⁷*Ibid.*, p. 15.

¹⁸Le projet de loi du 31 mai 1947 sur l'organisation générale de la défense nationale inscrivait expressément, que « *dans le domaine de la défense nationale, la part de l'Armée, pour immense qu'elle soit, n'est pas tout. Il convient désormais d'inclure l'économie de guerre, l'orientation des recherches scientifiques, et cet ensemble de mesures groupées sous le vocable de protection nationale* », Annexe n°1871, JOAN, p. 1 527.

¹⁹Ord. n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale, JORF, 10 janvier 1959, p. 691.

²⁰« *Le ministre chargé des affaires économiques oriente aux fins de défense l'action des ministres responsables de la production, e la réunion et de l'utilisation des diverses catégories de ressources ainsi que de l'aménagement industriel du territoire. Il assure la liaison permanente avec le ministre de l'Intérieur et le ministre des Armées afin de tenir compte dans son plan d'équipement économique des nécessités essentielles de la défense* », *Ibid.*, art. 18.

²¹« *Dans les cas prévus aux articles 2 et 6 de la présente ordonnance, un seul ministre est responsable, pour chacune des grandes catégories de ressources essentielles à la vie du pays – telles que les matières première et produits industriels, énergie, denrées alimentaires, transports, entreprises de travaux public et de bâtiments, transmissions –, des mesures à prendre pour satisfaire au mieux les besoins des ministres utilisateurs* », *Ibid.*, art. 19.

²²Cette démarche avait débuté avec le D. n°56-1313 du 27 décembre 1956 relatif à la défense intérieure du territoire métropolitain, JORF, 28 décembre 1956 p. 12 578. D'une thématique de défense classique, l'évolution a été la prise en compte d'une doctrine de la défense intérieure, pour contrer toute forme de guerre subversive, et à rapprocher la défense nationale de la protection de l'ordre public. Par cette mutation, « *les deux idées de défense en surface et de maintien de l'ordre public se rapprochèrent jusqu'à se fondre l'une dans l'autre* », in BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *Droit de la défense*, Ellipses, Paris, 2012, p. 968.

²³« *La crainte de la subversion communiste ne disparaît pas pour autant. Elle est même renforcée après mai 1968, qui n'a pourtant pas vu le PCF jouer un grand rôle lors de la crise, preuve s'il en fut de l'aveuglement auquel avait mené 'l'anticommunisme d'Etat'* », in LAURENT (S.-Y.), « De la défense nationale à la sécurité nationale : à la recherche d'un concept de sécurité depuis 1945 », pp. 41-54, in LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 49.

²⁴« *La défense nationale n'est plus liée désormais à la chose militaire ; toutes les activités de la Nation – même sans aucun rapport avec l'Armée, sa cohésion ou sa puissance de feu – sont engagées dans une guerre ouverte en permanence : ce n'est plus seulement le moral des troupes qui est important, c'est l'adhésion de l'ensemble des individus à l'idéal commun, à cause de la guerre psychologique ; ce ne sont plus seulement l'industrie de l'armement et les industries connexes qui sont en cause, mais tout*

L'ordonnance du 7 janvier 1959 est complétée par ses décrets d'application de juillet 1962²⁵, qui parachevèrent la conception française de la défense nationale, notamment le décret n°62-808 du 18 juillet 1962, modifiant sensiblement l'organisation de la défense nationale, non seulement parce que l'Armée est réorganisée après le conflit algérien, mais aussi, parce qu'un transfert des pouvoirs militaires fut effectué, du Premier ministre, vers le Président de la République²⁶.

2. Une définition de la défense nationale précisée avec le *Livre blanc sur la défense* de 1972

La conception du cadre de la défense nationale élaborée avec l'ordonnance du 7 janvier 1959 se veut élargie, pour concerner les nouvelles formes de guerre. Pour élaborer la stratégie de la France en matière de défense nationale, le *Livre blanc sur la défense* de 1972 vient apporter un nouvel éclairage sur ce que regroupe la défense nationale. Intrinsèquement liée à l'idée d'une protection de la Nation, la défense nationale comprend l'indépendance nationale « *comme point de départ* ». La souveraineté de la Nation exige une indépendance totale²⁷ de la Nation pour que celle-ci soit protégée au mieux, avec, comme écho, une référence au chef de l'Etat qui a pour mission d'assurer l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire²⁸. Même si la France est membre de l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN), ainsi que de l'Union européenne, l'indépendance exprimée, notamment par la conception propre à la France de sa définition de la défense nationale doit se voir comme un refus de toute forme de subordination et d'intégration²⁹, dont les effets auraient amené à un affaiblissement de la France. Fondée sur l'indépendance, la politique de défense nationale comprend naturellement un aspect militaire, et doit s'entendre de manière large, concernant tous les domaines de la vie économique et politique française, dans un souci de prospective, c'est-à-dire qu'il ne peut y avoir de politique de défense à court

autant l'industrie des biens d'équipement, l'industrie extractive et même l'agriculture comme productrice de matières premières », in CHANTEBOUT (B.), *op. cit.*, 1967, p. 20.

²⁵Ce sont les décrets n°62-808 relatif à l'organisation de la Défense nationale, *JORF*, 19 juillet 1962, p. 7 115, n°62-809 fixant les attributions du secrétaire général de la Défense nationale, *JORF*, 19 juillet 1962, p. 7 115, n°62-811 fixant les attributions du ministre des Armées, *JORF*, 19 juillet 1962, p. 7 118, n°62-812 fixant les attributions du chef d'état-major des Armées, *JORF*, 19 juillet 1962, p. 7 115.

²⁶CATTOIR-JONVILLE (V.), « La modernisation du droit et des institutions de défense et de sécurité », pp. 55-64, in LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 55.

²⁷« *L'existence, l'indépendance et la force de la France sont le point de départ d'une politique qui prend naturellement appui sur le sentiment de la nation et la volonté de son développement* », in *Livre blanc sur la défense 1972*, CEDOCAR, Paris, 1972, p. 2.

²⁸Le Président de la République « *est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* », C., art. 5 al. 2.

²⁹« *Mais la valeur de notre participation à l'Alliance atlantique, comme la valeur de notre coopération à la sécurité européenne imposent une volonté de n'accepter aucune intégration dont le résultat serait de subordonner nos intérêts à ceux de la très grande puissance qui dirigerait l'intégration et en fin de compte d'affaiblir notre résolution de défense elle-même* », in *Livre blanc sur la défense 1972*, *op. cit.*, 1972, p. 5.

terme, mais, *a minima*, à moyen terme sinon à long terme³⁰. Cette définition de la défense nationale est ainsi fondée, autant sur la sécurité intérieure du territoire, que sur la politique extérieure que la France doit mener³¹. La prise en compte de la défense nationale est d'ailleurs vérifiée, dès mai 1974, avec la substitution du ministère des Armées, par le ministère de la Défense³². Néanmoins, à la suite des élections présidentielles, et de l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République, le 7 mai 2017, le Gouvernement d'Edouard Philippe comprend, non plus un ministère de la Défense, mais un ministère des Armées, dont la dénomination n'a pas pour but d'apporter une modification sur la définition de la défense nationale, mais plutôt de rappeler le rôle du Président de la République, en tant que chef des Armées³³, comme le prévoit la Constitution³⁴.

3. L'appréhension de la sécurité globale au détriment d'une sécurité nationale dans le *Livre blanc sur la défense nationale* de 1994

Bien qu'il soit dénommé *Livre blanc sur la défense*, l'ouvrage de 1994 n'en prend pas moins en compte la sécurité globale, sans en définir un concept. Confinée à la sécurité internationale ou la sécurité de la politique européenne de défense³⁵, il est fait une analyse pertinente sur les conséquences de la fin de la Russie soviétique et du bloc communiste, dont le bouleversement géopolitique doit conduire à une nouvelle réflexion sur la politique de défense, à savoir la diminution progressive de l'importance donnée à la défense³⁶, pour prendre en considération des nouvelles menaces, déjà existantes, mais émergentes et prioritaires, c'est-à-dire le terrorisme et la criminalité organisée³⁷. La défense nationale était encore insatisfaisante, puisque si les nouvelles menaces sont appréhendées et analysées comme des éléments sur lesquels les services de renseignement doivent se porter, il n'en reste pas moins que ces menaces sont encore intégrées dans un logiciel où l'ordonnance du 7 janvier 1959 a vocation à s'appliquer³⁸,

³⁰ « Aussi n'est-il pas étonnant que la politique qui inspire l'évolution de ces réalités ait des rapports étroits avec la politique de défense. Il en est ainsi des politiques de la natalité, de l'éducation, de l'emploi, de l'innovation, de l'investissement, de la monnaie. Il en est ainsi, et d'une manière constante, de la politique étrangère », in *Livre blanc sur la défense* 1972, *op. cit.*, 1972, p. 4.

³¹ *Ibid.*, p. 6-7.

³² LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, 2016, p. 41.

³³ « Au sein de l'état-major, les hauts gradés y voient une reprise en main souveraine. Au Président de la République, il incombe de défendre l'intégrité du territoire et la sécurité de la Nation. Un rôle dans lequel le nouveau chef de l'État s'est très vite glissé en multipliant les symboles. [...] Un Conseil de défense convoqué juste après son premier Conseil des ministres et enfin l'annonce d'un déplacement au Mali pour saluer les troupes françaises engagées contre Daech dans la bande sahélo-saharienne. Le tout pour montrer qu'il a les épaules pour porter les épaulettes », in http://www.liberation.fr/france/2017/05/18/ministere-des-armees-quel-role-pour-sylvie-goulard_1570483, consulté le 4 juin 2017.

³⁴ « Le Président de la République est le chef des Armées », C., art. 15.

³⁵ *Livre blanc sur la défense* 1994, La Documentation française, Paris, 1994, p. 34.

³⁶ *Ibid.*, p. 7.

³⁷ « Certaines formes d'agression comme le terrorisme ou, dans plusieurs de ses conséquences, le trafic de drogue, prennent des dimensions telles qu'elles peuvent menacer la sécurité ou l'intégrité du pays, la vie de sa population ou contrarier le respect des engagements internationaux », in *Ibid.*, p. 17.

³⁸ *Ibid.*

alors qu'elle aurait pu, à partir de l'analyse des nouvelles menaces, évoluer³⁹ vers un dispositif législatif plus adapté aux circonstances présentes, et mettre en avant les services de renseignement et de sécurité dans la lutte contre ces menaces. Malgré une avancée significative dans la perception de la défense nationale, le concept de sécurité est encore appréhendé comme un concept général de sécurité, avec l'expression de « *globalisation de la sécurité* »⁴⁰, sans pour autant donner une définition claire de la sécurité, ni la qualifier.

B. Une définition progressive de la sécurité intérieure par le Conseil constitutionnel

En matière de définition de la sécurité, l'utilisation de différents termes a conduit à ne pas donner de cadre sémantique en la matière. Ainsi, le législateur a adopté des lois sur la programmation de la sécurité⁴¹, la sécurité intérieure⁴², la sécurité quotidienne⁴³, ou encore la loi « *fourre-tout* » sur la sécurité publique⁴⁴, sans compter le *Livre blanc sur la sécurité publique*⁴⁵, le *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme*⁴⁶, ou encore, depuis 2008, les *Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale*⁴⁷. Les lois et *Livres blancs* précités n'ont certes pas, les mêmes objectifs, ni les mêmes finalités, mais l'absence d'harmonisation ne permet pas, au premier abord, de comprendre ni définir ce que représentent les différentes acceptions sur la sécurité⁴⁸.

Peu de précisions sont apportées, à l'origine, en matière de jurisprudence constitutionnelle. Dans sa décision du 12 janvier 1977⁴⁹, le Conseil constitutionnel

³⁹ « *L'évolution inaboutie de la notion de défense nationale s'est trouvée confrontée à la concurrence du concept plus polysémique de sécurité* », in WARUSFEL (B.), « Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale, *Cahiers de la sécurité*, n°14, octobre-décembre 2010, p. 62.

⁴⁰ *Livre blanc sur la défense 1994*, La Documentation française, Paris, 1994, p. 19-20.

⁴¹ L. n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *JORF*, n°20, 24 janvier 1995, p. 1 249 ; L. n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, *JORF*, 30 août 2002, p. 14 398, texte n°1 ; L. n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 15 mars 2011, p. 4 582, texte n°2.

⁴² L. n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, *JORF*, n°66, 19 mars 2003, p. 4 761, texte n°1.

⁴³ L. n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *JORF*, n°266, 16 novembre 2001, p. 18 215, texte n°1.

⁴⁴ La loi sur la sécurité publique du 28 février 2017 est une loi fourre-tout, concernant aussi bien l'usage des armes à feu par les policiers, que la protection de l'identité des agents de police judiciaire et des agents douaniers, mais aussi à la perquisition administrative pour l'état d'urgence, ou encore le renseignement pénitentiaire. Voir L. n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, *JORF*, n°51, 1^{er} mars 2017, texte n°3.

⁴⁵ GAUDIN (M.) et BAUER (A.), *Livre blanc sur la sécurité publique*, rapport au ministre de l'Intérieur, La Documentation française, Paris, 2012.

⁴⁶ SGDSN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Secrétariat général de la défense nationale, La Documentation française, Paris, 2006.

⁴⁷ *Livre blanc sur la défense 1972*, CEDOCAR, Paris, 1972 ; *Livre blanc sur la défense 1994*, La Documentation française, Paris, 1994 ; *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, La Documentation française, Paris, 2008 ; *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013.

⁴⁸ « *Le premier constat est donc celui d'une forte variation sémantique, y compris dans le temps court, ce qui conduit à se demander quel sens attribuer à une telle indétermination des concepts et des pratiques de sécurité* », in LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, 2016, p. 41.

⁴⁹ Cons. const., 12 janvier 1977, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*, déc. n°76-75 DC.

effectue seulement une conciliation entre la sécurité et les libertés⁵⁰. De même, la loi sécurité et liberté du 2 février 1981⁵¹, dont le nom est un mésusage puisqu'elle consistait en un renforcement des mesures de sécurité, fut soumise au contrôle du Conseil constitutionnel. Ce dernier apporta une inflexion au contrôle des mesures de sécurité au regard de la protection des libertés, en estimant que ces mesures ne sont pas « *contraires à la conciliation qui doit être opérée entre l'exercice des libertés constitutionnellement reconnues et les besoins de la recherche des auteurs d'infractions et de la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment à la sauvegarde des personnes et des biens, nécessaires, l'une et l'autre, à la sauvegarde de droits de valeur constitutionnelle* »⁵². Le juge de la rue de Montpensier répondit de manière quasi-identique, lorsqu'il contrôla les lois du 3 septembre 1986⁵³, et du 10 août 1993⁵⁴ relatives aux contrôles et vérifications d'identité. L'évolution apparaît quand le juge dut contrôler la loi relative à la vidéosurveillance, car, avec la décision du 18 janvier 1995, la sécurité devient un droit fondamental⁵⁵. La consécration du droit fondamental à la sécurité fut reprise, ultérieurement⁵⁶, dans le Code de la sécurité intérieure, puisqu'il y est dorénavant inscrit que « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* »⁵⁷.

De ces différentes décisions, il ressort que le juge constitutionnel effectue un contrôle des mesures de sécurité, sans pour autant définir, voire déceler une définition claire de la sécurité. La notion de sécurité intérieure apparaît de manière expresse avec l'objectif de conciliation entre la liberté de communication et la sauvegarde de l'ordre public. La sécurité intérieure est appréhendée par le juge constitutionnel, toujours sous l'angle de la conciliation avec les droits et libertés constitutionnellement garantis⁵⁸. L'utilisation de l'acception de sécurité reste nonobstant large pour le juge

⁵⁰ « *Considérant qu'en raison de l'étendue des pouvoirs, dont la nature n'est, pas ailleurs, pas définie, conférés aux officiers de police judiciaire et à leurs agents, du caractère très général des cas dans lesquels ces pouvoirs pourraient s'exercer et de l'imprécision de la portée des contrôles auxquels ils seraient susceptibles de donner lieu, ce texte porte atteinte aux principes essentiels sur lesquels repose la protection de la liberté individuelle ; que, par suite, il n'est pas conforme à la Constitution* », *Ibid*, § 5.

⁵¹ L. n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, *JORF*, n°28, 3 février 1981, p. 415.

⁵² Cons. const., 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, déc. n°80-127 DC, § 62.

⁵³ Cons. const., 26 août 1986, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*, déc. n°86-211 DC, § 3.

⁵⁴ Cons. const., 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*, déc. n°93-323 DC, § 5.

⁵⁵ « *Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de ces libertés constitutionnellement garanties et d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui répond à des objectifs de valeur constitutionnelle* », Cons. const., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, déc. n°94-352 DC, § 16.

⁵⁶ Cette inscription est due à l'ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 13 mars 2012, p. 4 533, texte n°16, Annexe. Cette ordonnance fut ensuite ratifiée avec la L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°263, 14 novembre 2014, p. 19 162, texte n°5, art. 24.

⁵⁷ CSI, art. L. 111-1 al. 1.

⁵⁸ « *Sous cet angle, la sécurité va moins à l'encontre des libertés qu'à leur rencontre. A elle seule, cette vision est minimaliste puisque les objectifs de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public, en justifiant les mesures de police, emportent nécessairement une limitation des droits et libertés fondamentaux* », in GRANGER (M.-A.), *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, LGDJ, Paris, 2011, p. 9.

constitutionnel qui emploiera indifféremment les termes de sécurité publique, de sauvegarde de l'ordre public concernant la sécurité intérieure, quand il eut à juger que l'interdiction du port du voile dissimulant le visage est un ordre public immatériel⁵⁹.

C. Le rapprochement juridique perceptible entre la défense nationale et la sécurité intérieure

Le rapprochement juridique perceptible entre la défense nationale et la sécurité intérieure s'observe, de prime abord, par un rapprochement effectué avec la notion de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation (1). Ensuite, le rapprochement a été pris en compte, mais tardivement, par le Conseil constitutionnel (2).

1. Un rapprochement effectué avec la notion de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation

Alors que la défense nationale et la sécurité intérieure sont séparées organiquement et matériellement, puisque la sécurité extérieure est l'attribution des services relevant du ministère des Armées, et la sécurité intérieure relevant, quant à elle, des services du ministère de l'Intérieur, la réforme du Code intervenue avec la loi du 16 décembre 1992⁶⁰, permet d'inscrire l'article 410-1 dans le Code pénal⁶¹, qui a pour but de définir, et à plus forte raison, de prévenir toute atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation⁶². Ce rapprochement entre la défense nationale et la sécurité intérieure dans le cadre de la définition d'une stratégie d'intérêts fondamentaux, vient même, *a fortiori*, réduire la défense nationale en tant que sous-ensemble des intérêts fondamentaux de la Nation⁶³, comme si la définition des intérêts fondamentaux de la Nation était vue comme plus large, par rapport à une définition restrictive de la défense nationale⁶⁴. D'une conception progressivement extensive de la défense nationale, le Code pénal a retenu, au contraire, une conception limitée de la défense nationale qui ne pouvait couvrir la promotion de tous les intérêts fondamentaux⁶⁵. Par voie de conséquence, les intérêts fondamentaux de la Nation permettent de comprendre de manière plus large les nouvelles menaces potentielles, sans avoir à opérer une distinction restrictive, mais

⁵⁹Cons. const., 7 octobre 2010, Loi interdisant la dissimulation du visage en public, n°2010-613.

⁶⁰L. n°92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'Etat et la paix publique, *JORF*, n°169, 23 juillet 1992, p. 9 893.

⁶¹Le nouveau Code pénal est entré en vigueur en mars 1994.

⁶²« *Les intérêts fondamentaux de la Nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel* », CP, art. 410-1.

⁶³WATIN-AUGOUARD (M.), « Défense et réforme du Code pénal », pp. 28-39, *Droit et défense*, n°93/1, mai-juin 1993, p. 29.

⁶⁴« *Cette ambiguïté est levée si l'on donne à l'expression 'défense' ou 'défense nationale' un sens plus restrictif, limité au domaine militaire et au 'complexe militaro-industriel'. Une telle réduction correspond à l'interprétation jurisprudentielle des articles de l'ancien Code pénal et au champ d'application du décret du 12 mi 1981 relatif à la protection du secret de défense* », in *Ibid.*

⁶⁵WARUSFEL (B.), *op. cit.*, octobre 1994, p. 17.

plutôt en comprenant la défense comme un élément de la sécurité⁶⁶, prise ici dans un sens plus large⁶⁷.

Le rapprochement effectué par la création de l'article 410-1 du Code pénal sur les intérêts fondamentaux de la Nation, entre la défense nationale et la sécurité intérieure, préfigure la définition d'une stratégie de sécurité nationale en lien avec le renseignement⁶⁸. En effet, avec la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015⁶⁹, les services de renseignement participent à la politique publique de renseignement, concourant à la sécurité nationale, dans la mesure où celle-ci tend à promouvoir les intérêts fondamentaux de la Nation⁷⁰.

La réforme apportée par la loi du 22 juillet 1992 précitée a donc été un marqueur déterminant dans la fin d'une distinction entre défense nationale et sécurité intérieure, dans la mesure où la protection des intérêts fondamentaux de la Nation ne doit pas être entravée par une séparation organique et matérielle, pour ce qui concerne des activités ayant trait, *in fine*, à la protection de la population et l'intégrité du territoire.

2. Le rapprochement pris en compte tardivement par le Conseil constitutionnel

Sortant du cadre de la sécurité intérieure, le Conseil constitutionnel a fait évoluer sa jurisprudence pour prendre en compte les intérêts fondamentaux de la Nation. Toujours dans le cadre d'objectifs de valeur constitutionnelle, le juge de la rue de Montpensier a posé le principe d'une conciliation entre le droit à un procès équitable et « *les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* », lors d'une question prioritaire de constitutionnalité, du 10 novembre 2011⁷¹. Dix-neuf ans après la loi du 26 juillet 1992 précitée, qui a introduit au sein du Code pénal la notion d'intérêts fondamentaux de la Nation, le juge constitutionnel a opéré un contrôle à la lumière d'une conception comprenant à la fois la défense nationale, et la sécurité intérieure.

Ce n'est que très tardivement que le Conseil constitutionnel utilisa la notion de sécurité nationale. Les décisions du Conseil relatives à la loi sur le renseignement⁷², ou à

⁶⁶ « *L'architecture retenue par le nouveau Code pénal reflète donc une conception juridique dans laquelle un noyau dur de défense à dominante militaire s'insère dans un dispositif plus vaste prenant en compte la protection des intérêts généraux de la Nation, qui s'apparentent plutôt à ce que recouvre la 'sécurité' telle qu'elle est perçue hors de nos frontières* », in *Ibid.*.

⁶⁷ « *En toute logique ce serait sans doute la notion de sécurité nationale qui posséderait pleinement les caractéristiques de permanence et de globalité traditionnellement reconnues à la défense nationale* », in *Ibid.*, p. 18.

⁶⁸ « *La politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'Etat* », CSI, art. L. 811-1.

⁶⁹ L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2.

⁷⁰ « *Pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants* », CSI, art. L. 811-3.

⁷¹ Cons. const., 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B. épouse D. et autres*, déc. n°2011-192 QPC, § 22.

⁷² Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC.

la loi sur la surveillance des communications internationales⁷³ ne comportèrent aucune mention de la sécurité nationale, alors même que les moyens conférés aux services par ces textes législatifs se fondaient sur la sécurité nationale. C'est, lors d'une question prioritaire de constitutionnalité rendue le 24 juillet 2015⁷⁴, que le Conseil constitutionnel jugea que le recueil de correspondances, dont le recueil des données de connexion, pouvait être autorisé dans le cadre de renseignements qui intéressent la sécurité nationale. Le juge de la rue de Montpensier prend, pour la première fois, en compte la notion de sécurité nationale. En estimant conformes les dispositions attaquées du Code de la sécurité intérieure, le juge constitutionnel emploie le terme de sécurité nationale en rappelant la délimitation du champ d'action de cette notion⁷⁵.

L'évolution du juge constitutionnel a lieu le 24 juillet 2015, c'est-à-dire le jour où la loi relative au renseignement fut promulguée⁷⁶, mais aussi parce que les dispositions attaquées sont issues de la loi du 16 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. C'est une décision de circonstances, mais bienvenue, pour évoquer la sécurité nationale, et faire évoluer la jurisprudence constitutionnelle auparavant cantonnée à une définition limitée à la sécurité intérieure. Ainsi, avec la question prioritaire de constitutionnalité du 24 juillet 2015 précitée, c'est-à-dire le même jour que la promulgation de la loi relative au renseignement, le juge constitutionnel a repris les articles L. 811-1 et L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, inscrits dans la loi relative au renseignement, définitivement votée par le Parlement le 24 juin 2015. Il s'agissait donc, pour le juge de la rue de Montpensier, d'associer la sécurité nationale à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation, en citant notamment le champ d'action de ces intérêts fondamentaux de la Nation⁷⁷. Néanmoins, si le juge constitutionnel prend en compte la nouvelle architecture juridique du renseignement⁷⁸, aucune définition de la sécurité nationale n'est apportée, si ce n'est un rapprochement avec la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation.

§ 2 : La prise en compte de la stratégie de sécurité nationale

La stratégie de sécurité nationale est une notion qui résulte de la prise en compte de la sécurité nationale initiée par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 (A), mais encore, avec l'avancée juridique apportée par la réforme de 2009 (B).

⁷³Cons. const., 26 novembre 2015, *Loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales*, déc. n°2015-722 DC.

⁷⁴Cons. const., 24 juillet 2015, *Association French Data Network et autres*, déc. n°2015-478 QPC.

⁷⁵« Considérant, en second lieu, qu'outre qu'elle ne peut porter sur le contenu de correspondances, la procédure de réquisition administrative résultant des dispositions contestées est autorisée uniquement aux fins de recueillir des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements », *Ibid.*, § 18.

⁷⁶L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc.

⁷⁷Cons. const., 24 juillet 2015, *Association French Data Network et autres*, n°2015-478 QPC, § 18.

⁷⁸Cette prise en compte de la loi relative au renseignement est logique, puisque ce même juge avait dû, un jour plutôt, se prononcer sur la conformité de cette loi au regard de la Constitution, Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, n°2015-713 DC.

Cependant, des inflexions à la sécurité nationale ont été inscrites au sein du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 (C). A la suite de ces développements, il sera effectué la proposition d'une définition de la sécurité nationale (D).

A. La prise en compte de la sécurité nationale initiée par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*

A l'instar du *Livre blanc sur la défense* de 1994 qui développe la conception de la défense nationale après la chute du Mur de Berlin, le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 prend acte de l'évolution de la situation géopolitique et des nouvelles menaces, dont le terrorisme, qui a été un marqueur avec les attentats du 11 septembre 2001, aux Etats-Unis. L'ouvrage de 2008 entend marquer une étape significative sur l'appréhension des thèmes de défense et de sécurité nationale, avec, pour idée structurante, que la différence entre sécurité intérieure et sécurité extérieure tend à s'effacer progressivement⁷⁹, parce que cette distinction n'est plus pertinente, comme la pratique peut le faire observer, par exemple, en matière de terrorisme, de criminalité organisée, et des nouvelles menaces⁸⁰. L'avancée observée en 2008 est notable en ce qu'elle rompt les digues d'une approche propre à la défense nationale, et une autre approche, concernant uniquement la sécurité intérieure.

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 a clairement défini la politique de sécurité intérieure, couplée à la notion de sécurité civile. Non seulement, la défense civile est remplacée par la sécurité civile, mais, de plus, la politique de sécurité intérieure est vue comme une politique publique agissant dans le cadre de la sécurité nationale, cette sous-division de la sécurité nationale permettant d'afficher la différence avec les thématiques de défense. Par voie de conséquence, la sécurité nationale n'est plus observée comme l'opposé de la défense nationale, mais, au contraire, c'est au sein de la thématique de sécurité nationale que sont comprises la sécurité intérieure et la sécurité civile, complétées par la sécurité extérieure⁸¹. A plus forte raison, c'est une double réduction qui est ici opérée, au profit d'une conception élargie de la sécurité nationale : la première réduction est d'ordre hiérarchique, et place

⁷⁹ « Quatorze années après le précédent Livre blanc, la mondialisation a profondément modifié la vie économique comme la vie quotidienne. De nouvelles puissances ont émergé et de nouvelles vulnérabilités se sont révélées. Le clivage traditionnel entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure s'est encore davantage effacé », in SARKOZY (N.), Préface à *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, La Documentation française, Paris, 2008, p. 9.

⁸⁰ « Le terrorisme agit sur les territoires des pays européens à partir d'implantations multiples, tout en cherchant à infiltrer les sociétés françaises et européennes. La criminalité organisée exploite les avantages de la mondialisation et l'effacement des frontières. La sécurité énergétique ne peut se concevoir qu'à l'échelle globale. La vulnérabilité des systèmes d'information n'a ni territoire ni frontière. Il en va de même pour les risques naturels ou sanitaires. [...] Elle implique la définition de stratégies d'ensemble, intégrant les différentes dimensions de la sécurité dans une même approche », in *Ibid.*, p. 57.

⁸¹ « La stratégie de sécurité nationale, appuyée sur la politique de défense, la politique de sécurité intérieure et de sécurité civile et les autres politiques publiques, trouvera à s'exprimer dans un cadre législatif nouveau. Les orientations qui précèdent appellent une adaptation de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, désormais codifiée dans le Code de la défense, ainsi que du futur Code de la sécurité intérieure », in *Ibid.*, p. 75.

la défense nationale comme sous-ensemble de la sécurité nationale ; la seconde réduction est d'ordre conceptuel, car la sécurité comprise dans la sécurité nationale n'est pas la sécurité intérieure, mais la sécurité hors sécurité quotidienne ou sécurité civile⁸².

Par ces changements d'ordre hiérarchique et conceptuel, il est ainsi procédé à une redéfinition des fonctions stratégiques permettant de garantir la sécurité nationale⁸³.

B. L'avancée juridique apportée par la réforme de 2009

S'il est fait état d'une avancée juridique, c'est en raison d'un changement de paradigme produit par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 (1). Cette réforme a été une avancée juridique apportée au niveau organique (2), mais cette amélioration du régime juridique reste néanmoins insatisfaisante (3).

1. Un changement de paradigme produit par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014

Les dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959 ont été introduites dans le Code de la défense⁸⁴, sans subir de modification⁸⁵. Une évolution sur la définition de la défense nationale, quarante-cinq ans après, aurait pu être la bienvenue. Il fallut pour cela, attendre la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009, pour que la politique de défense soit associée à la stratégie de sécurité nationale, et, à plus forte raison, qu'elle y concourt⁸⁶. L'inscription expressément affirmée du but final, à savoir la sécurité nationale est une avancée fondamentale dans la définition des menaces, et, par voie de conséquence, des missions assignées aux services du ministère des Armées. Effaçant totalement la distinction entre sécurité intérieure et sécurité nationale, la politique de défense nationale est désormais une des politiques publiques⁸⁷ comprises au sein de la sécurité nationale. Alors même que la doctrine n'y a que très peu porté

⁸²*Ibid.*, p. 62.

⁸³C'est la combinaison, comme l'explique le *Livre blanc de 2008*, des fonctions connaissance et anticipation, prévention et dissuasion, mais aussi prévention et intervention, qui permet d'assurer la sécurité nationale, *in Ibid.*, p. 63.

⁸⁴L'ord. n°59-147 du 7 janvier 1959 a été abrogée par l'ord. n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du Code de la défense, *JORF*, n°296, 21 décembre 2004, p. 21 6775, texte n°30, art. 5. Cette dernière ordonnance fut elle-même ratifiée par la L. n°2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant certaines dispositions relatives à la défense, *JORF*, n°289, 1 décembre 2005, p. 19 160, texte n°2, art. 1.

⁸⁵Dans la version issue de l'ord. n°2004-1374 du 21 décembre 2004 préc., il était inscrit dans le Code de la défense, que « la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population », C. déf., art. L. 1111-1.

⁸⁶« La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale », *Ibid.*

⁸⁷« La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale », *Ibid.*, al. 3.

attention⁸⁸, une telle avancée est remarquable, parce qu'elle supprime désormais le caractère restrictif attaché à la définition de la défense nationale, pour l'entendre de manière élargie, et comme une composante essentielle de la sécurité nationale, en portant cette dernière notion au rang « *clé de voûte* »⁸⁹ au sein du Code de la défense. De ce fait, la réforme de 2009 a été une révolution du droit de la sécurité et de la défense, qui a évacué la vision purement militaire de la défense nationale pour l'inscrire comme une politique publique relevant désormais du champ d'action de la sécurité nationale. Une telle mise à jour juridique était bienvenue, car la difficulté tenait à conserver un prisme purement militaire de la défense nationale, alors même que l'Armée pouvait disposer d'un droit de police administrative pour des activités qui ne ressortent pas du domaine militaire⁹⁰, comme, par exemple, avec le préfet maritime, dont la mission est de réguler, dans sa zone de compétence, les activités maritimes des navires civils et commerciaux⁹¹.

Avec la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009⁹², le ministre de l'Intérieur vit d'ailleurs sa fonction précisée pour l'application d'une politique de sécurité nationale. En ce sens, le ministre de l'Intérieur « *est responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de civile qui concourent à la défense et à la sécurité nationale* »⁹³. Paradoxalement, la loi du 29 juillet 2009 précitée a aussi traité du ministre des Armées, et, hormis le fait qu'il soit responsable de la politique de défense⁹⁴, aucune mention ne fut faite sur sa participation à la sécurité nationale⁹⁵, alors même qu'il est responsable de deux services de renseignement⁹⁶ qui concourent à la défense nationale, et donc, *in fine*, à la stratégie de sécurité nationale. Même si la référence ne fut pas inscrite pour ce qui concerne le ministre des Armées, il y a, eu égard au ministre de l'Intérieur, une mise en valeur de la

⁸⁸De rares auteurs ont étudié et commenté la réforme de 2009, dont : MILLET (J.), « Quelques nouvelles des responsabilités de défense au lendemain de la publication du Livre blanc », <http://blogdroitadministratif.net/2008/06/26/209-quelques-nouvelles-des-responsabilités-de-defense-au-lendemain-de-la-publication-du-livre-blanc>, août 2008 ; et WARUSFEL (B.), « Les implications institutionnelles de la notion de sécurité nationale », pp. 17-30, in VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2014.

⁸⁹WARUSFEL (B.), « Les implications institutionnelles de la notion de sécurité nationale », in VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2014, p. 17.

⁹⁰VIDELIN (J.-C.), *Droit public de la défense nationale*, 2nd éd., Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 30.

⁹¹C. déf., art. L. 1521-1 et suiv.

⁹²L. n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, *JORF*, n°175, 31 juillet 2009, p. 12 713, texte n°1.

⁹³C. déf., art. L. 1142-1 al. 1.

⁹⁴« *Le ministre de la défense est responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense. Il est en particulier chargé de l'infrastructure militaire comme de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition, d'emploi et de la mobilisation des forces armées et des formations rattachées, sous réserve des dispositions de l'article L. 3225-1* », *Ibid.*, art. L. 1142-1.

⁹⁵Cette mention aurait non seulement pu être ajouté avec la L. n°2009-928 du 29 juillet 2009 préc., mais elle aurait dû, depuis être ajoutée lors de la récente modification de l'article L. 1142-1, avec l'ord. n°2016-982 du 2016 prise en application de l'article 30 de la L. n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisation la programmation militaire pour les années 2015- à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, *JORF*, n°168, 21 juillet 2016, texte n°20, art. 6.

⁹⁶« *Il est chargé du renseignement extérieur et du renseignement d'intérêt militaire* », C. déf., art. R*1142-1 I.

sécurité nationale et sa prise en compte pour l'application de la politique de sécurité intérieure, et de défense. Ainsi, et paradoxalement, la sécurité intérieure et la sécurité civile concourent à la sécurité nationale, pour ce qui concerne le ministre de l'Intérieur⁹⁷, mais, si le ministre des Armées est responsable de la politique de défense, celle-ci ne concourt pas expressément à la sécurité nationale⁹⁸. Cette absence textuelle devrait être remaniée, d'autant plus dans une évolution conception où la défense nationale est devenue une composante de la sécurité nationale⁹⁹.

2. Une avancée juridique apportée au niveau organique

La distinction entre défense nationale et sécurité intérieure était totalement observable auparavant, quand, d'un côté, le chef de l'Etat présidait les conseils et comités de défense, et, de l'autre, le Premier ministre avait, depuis 1986, sous son autorité le Conseil de sécurité intérieure, dont la création résultait de la volonté de lutter contre le terrorisme¹⁰⁰. Recréée par le Premier ministre, Lionel Jospin, en 1997, ce Conseil a eu, cette fois-ci, non plus une vocation uniquement antiterroriste, mais elle avait pour tâche de coordonner, toujours sous l'autorité du chef du Gouvernement, l'application d'une politique publique de sécurité intérieure¹⁰¹. En conséquence, il est donc maintenu une stricte séparation, entre le Conseil de défense nationale relevant du chef de l'Etat, et le Conseil de sécurité intérieure, placé sous l'autorité du chef du Gouvernement. Une telle répartition des compétences, expliquée par les situations de cohabitation de 1986, puis de 1997, nuisait à la cohérence de l'action de l'exécutif en matière de défense nationale et de sécurité intérieure. Une réforme s'imposait pour éviter une telle séparation des domaines d'action qui convergeaient, mais aussi pour éviter toute forme d'incohérence liée au jeu politicien qui supplantait, toute forme de rationalité dans la pratique¹⁰². C'est la raison pour laquelle, le décret du 15 mai 2002 a

⁹⁷*Ibid.*, art. L. 1142-2.

⁹⁸*Ibid.*, art. L. 1142-1.

⁹⁹Même avec le changement de dénomination du ministre de la Défense en ministre des Armées, le 24 mai 2017, aucune précision n'a été apportée concernant la participation de ce ministre à la sécurité nationale, D. n°2017-1703 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre des Armées, *JORF*, n°123, 25 mai 2017, texte n°12.

¹⁰⁰Ce Conseil « regroupa les ministres de l'Intérieur, de la Justice, des Affaires étrangères, des Départements et Territoires d'outre-mer et de la Défense pour analyser la menace terroriste et les moyens devant lui être opposés », in ARBOIT (G.), *Des services secrets pour la France*, CNRS éd., Paris, 2014, p. 384.

¹⁰¹« Il est créé auprès du Premier ministre un Conseil de sécurité intérieure. Ce Conseil définit les orientations générales de la politique de sécurité intérieure », D. n°97-1052 du 18 novembre 1997 portant création d'un Conseil de la sécurité intérieure, *JORF*, n°268, 19 novembre 1997, p. 16 736, art. 1.

¹⁰²« Il s'agit d'éviter que, sur la base de dispositions mal agencées entre elles que le Gouvernement précédent ne s'est d'ailleurs pas préoccupé de revoir, quand, néanmoins, il en était encore temps, la défense militaire soit seule laissée à la direction du président de la République tandis que tout le reste, y compris la sécurité intérieure, serait dévolu au Premier ministre, et à lui exclusivement. Qu'aurait à gagner la cohérence de l'action de la puissance publique en matière de défense et de sécurité à une telle répartition des tâches qui viserait, à l'occasion d'un jeu politicien, à confiner le président de la République dans un rôle de pure figuration en un domaine où il importe particulièrement que l'éminence de sa fonction soit, à tout prix préservée ? », in GOHIN (O.), « La création du Conseil de sécurité intérieure », pp. 35-37, *Droit et défense*, n°97/4, 4^e trimestre 1997, p. 37.

modifié le texte initial de 1997, en plaçant le Conseil de sécurité intérieure sous la présidence du chef de l'Etat¹⁰³, tout en conservant les mêmes attributions qu'à l'origine, avec cependant un accroissement de sa compétence pour l'examen des « *projets de loi de programmation intéressant la sécurité intérieure* »¹⁰⁴. Une telle évolution était salubre, mais il manquait encore la prise en compte de la sécurité nationale dans le cadre de la coordination par l'exécutif.

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 a inscrit la volonté de faire évoluer le Conseil de défense, et le Conseil de sécurité intérieure, dans la thématique d'une coordination de la défense et de la sécurité nationale¹⁰⁵. Ainsi, avec la réforme du 29 juillet 2009, le Conseil de sécurité intérieure est supprimé, et le Conseil de défense modifié, afin de créer une seule et unique structure, le Conseil de défense et de sécurité nationale

Cette évolution a été, parallèlement, effectuée pour la direction des activités de défense et de sécurité. En tant que chef des armées, le Président de la République « *préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale* »¹⁰⁶. Cette disposition constitutionnelle a été précisée avec l'ordonnance du 7 janvier 1959 précitée, qui prévoyait la présidence d'un conseil supérieur de défense¹⁰⁷ et d'un comité supérieur de défense¹⁰⁸, par le chef de l'Etat¹⁰⁹. Depuis la loi du 29 juillet 2009 précitée, la thématique de la sécurité nationale a aussi été retenue pour la coordination des activités de sécurité et de défense par le Président de la République. Désormais, le chef de l'Etat préside le Conseil de défense et de sécurité nationale¹¹⁰. De manière complémentaire, la liaison entre la sécurité et la défense assurée par le renseignement, avec le Conseil national du renseignement, une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale¹¹¹.

Le Conseil de défense et de sécurité nationale voit sa mission et sa composition définies par le décret du 24 décembre 2009¹¹² relatif au conseil de défense et de sécurité

¹⁰³D. n°2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure, *JORF*, n°113, 16 mai 2002, p. 9 246, texte n°3, art. 1.

¹⁰⁴« *Le Conseil de sécurité intérieure définit les orientations de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure. Il s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères, procède à leur évaluation et veille à l'adéquation des moyens mis en œuvre* », in *Ibid.*, art. 2.

¹⁰⁵Le champ de compétence dévolu au Conseil de défense et de sécurité nationale couvre ainsi « *l'ensemble des questions et des politiques publiques intéressant les domaines de la défense et de la sécurité nationale pour lesquelles la Constitution attribue une responsabilité au président de la République* », in *Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc*, *op. cit.*, 2008, p. 252.

¹⁰⁶C., art. 15.

¹⁰⁷« *Ce Conseil est chargé de l'étude des problèmes généraux de la défense ; tout en étant présidé par le président de la République, il est à la disposition du Gouvernement. Il n'a jamais été réuni* », in HAENEL (H.), *La Défense nationale*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1982, p. 19.

¹⁰⁸« *Pour l'étude des problèmes de défense, le Gouvernement dispose du conseil supérieur de défense, dont la composition est fixée par décret. Le conseil supérieur de défense est présidé par le président de la République* », Ord. n°59-147 du 7 janvier 1959 préc., art. 8.

¹⁰⁹Depuis l'ord. n°2004-1374 du 21 décembre 2004 préc., il était aussi inscrit à l'article L. 1121-1 du Code de la défense que « *le Conseil de défense est présidé par le Président de la République* ».

¹¹⁰C. déf., art. L. 1121-1.

¹¹¹*Ibid.*

¹¹²D. n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, *JORF*, n°301, 29 décembre 2009, p. 22 561, texte n°1, art. 1.

nationale et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. La sécurité nationale ayant un champ d'action interministériel, l'organique et le matériel sont liés comme le précise le texte réglementaire, avec une présence au Conseil de tous les ministres ayant vocation à concourir à la stratégie de sécurité nationale¹¹³, mais aussi toutes les personnes compétentes en ce domaine¹¹⁴. De surcroît, le Conseil de défense et de sécurité nationale a vocation à couvrir tous les domaines, avec une reprise de l'ordonnance du 7 janvier 1959 sur la définition extensive de la défense, comprenant la défense économique, ainsi que les éléments propres à la sécurité nationale¹¹⁵. Cette structure voit donc ses attributions étendues pour concerner non seulement la défense, mais aussi la sécurité nationale et, la planification des réponses aux crises majeures, touchant autant la sécurité nationale que la sécurité civile.

3. Une amélioration du régime juridique néanmoins insatisfaisante

Malgré une évolution juridique majeure dans la prise en compte de la sécurité nationale, celle-ci reste de valeur législative. Cette évolution n'a pas encore été suivie au niveau constitutionnel, puisqu'il est toujours inscrit que le chef de l'Etat préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale¹¹⁶. C'est en raison de cette base constitutionnelle que l'ordonnance du 7 janvier 1959 précitée fixait la composition des conseils et comités de défense¹¹⁷. Une telle évolution juridique et conceptuelle devrait s'accompagner, à l'avenir, pour la prochaine révision constitutionnelle, de la prise en compte de la sécurité nationale au sein du texte suprême pour la présidence du Conseil de défense et de sécurité nationale, à l'article 15 de la Constitution. Il en va de même pour le chef du Gouvernement, celui-ci étant, comme l'affirme la Constitution, le responsable de la défense nationale¹¹⁸. Sans révision constitutionnelle, le législateur a dû modifier l'article L. 1131-1 du Code de la défense, en rappelant que « *le Premier*

¹¹³ « Dans sa formation plénière, le Conseil de défense et de sécurité nationale comprend, outre le président de la République qui le préside : 1° le Premier ministre ; 2° le ministre de la Défense ; 3° le ministre de l'Intérieur ; 4° le ministre chargé de l'Economie ; 5° le ministre chargé du Budget ; 6° le ministre des Affaires étrangères », C. déf. art. R*1122-2.

¹¹⁴ Le chef de l'Etat peut ainsi convoquer de manière discrétionnaire, au Conseil plénier tout comme dans les formations restreintes ou spécialisées, « toute personnalité en raison de sa compétence », C. déf., art. R*1122-4.

¹¹⁵ L'article R.*1122-1 du Code de la défense vient préciser l'article L. 1111-3 du même Code en définissant le champ d'action de cette structure de coordination, à savoir définir et fixer les priorités des « orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme ».

¹¹⁶ « Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale », C., art. 15.

¹¹⁷ Par exemple, pour le comité de défense, ce dernier comprenait « sous la présidence du Président de la République : le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Armées, le ministre des Finances et des Affaires économiques, et, s'il y a lieu, sur convocation du Président, les autres ministres pour les questions relevant de leur responsabilité », ord. n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale, *JORF*, 10 janvier 1959, p. 691.

¹¹⁸ « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale », C. art. 21 al. 1.

ministre dirige l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale »¹¹⁹. Alors que l'évolution vers la conception de sécurité nationale est englobante et concerne la défense nationale, entendue comme un sous-ensemble de la sécurité nationale, la Constitution ne reconnaît, pour le moment, que la défense nationale, au détriment d'une conception élargie et plus cohérente. L'inscription du chef du Gouvernement responsable de la défense nationale au niveau constitutionnel, mais aussi responsable de la sécurité nationale, cette fois-ci au niveau législatif, alors même que la sécurité nationale comprend la défense nationale, relève d'un « *artifice textuel* »¹²⁰ insatisfaisant.

En outre, la révision constitutionnelle en matière de sécurité nationale ne devrait pas seulement concerner les articles 15 et 21, mais aussi l'article 5¹²¹ de la Constitution, puisque la sécurité nationale est une notion maîtresse destinée à promouvoir « *le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat* », mais encore, à garantir l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et le respect des traités. Tous les éléments liés à une politique intérieure comme extérieure de la France sont compris dans la stratégie de sécurité nationale, ce que l'article 5 de la Constitution devrait mettre en surbrillance. Par voie de conséquence, la révision constitutionnelle devrait donc, aussi, répartir clairement les compétences en matière de sécurité nationale, entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement, en donnant une primauté en la matière à l'un, ou à l'autre¹²².

La révision constitutionnelle devrait opter pour une lecture présidentialiste des attributions en matière de sécurité nationale, étant donné les compétences déjà détenues par le chef de l'Etat en matière de défense nationale et de protection du territoire, que ce soit à l'article 5¹²³, à l'article 9¹²⁴ parce qu'il préside le Conseil des ministres et arrête donc les décisions concernant la politique à mener en France, à l'article 13¹²⁵ pour la nomination des emplois civils et militaires, à l'article 15¹²⁶ enfin, parce qu'il est le chef des armées et préside, *in fine*, le Conseil de défense et de sécurité nationale, mais aussi le Conseil national du renseignement. Surtout, l'attribution de telles prérogatives à propos de la direction et de l'orientation des mesures à prendre au regard de la sécurité nationale, doit appartenir au Président de la République, et non au Premier ministre, parce que le chef de l'Etat dispose d'une légitimité démocratique¹²⁷ pour prendre des décisions engageant toutes les forces de sécurité, qu'elles soient intérieures ou extérieures.

¹¹⁹ C. déf., art. L. 1131-1 al. 1.

¹²⁰ « *L'artifice textuel n'est pas satisfaisant puisqu'il ne donne aucune indication claire sur les modalités politiques et institutionnelles de la nouvelle articulation entre les deux prérogatives reconnues au Premier ministre : celle, constitutionnelle, de direction de la défense nationale et celle, législative, de direction de la sécurité nationale* », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2014, p. 19.

¹²¹ *Ibid.*, p. 20.

¹²² *Ibid.*, p. 21.

¹²³ « *Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* », C., art. 5 al. 2.

¹²⁴ « *Le Président de la République préside le Conseil des ministres* », *Ibid.*, art. 9.

¹²⁵ « *Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat* », *Ibid.*, art. 13 al. 2.

¹²⁶ « *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale* », *Ibid.*, art. 15.

¹²⁷ « *Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct* », C. art. 6 al. 1.

C. Des inflexions à la sécurité nationale inscrites au sein du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013

Cinq ans après le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, le nouveau *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 réaffirme les principes posés par le premier *Livre blanc*, notamment pour ce qui concerne la sécurité nationale, entendue comme « *une approche globale dans l'identification des risques et des menaces comme dans la réponse qu'il convient de leur apporter en combinant un ensemble de moyens qui incluent la connaissance et l'anticipation, la protection, la prévention, la dissuasion et l'intervention* »¹²⁸. Cet ouvrage ne fait donc pas de grande analyse sur les bouleversements géopolitiques ou les changements intervenus en matière de relations internationales. De même, il conserve les cinq fonctions déjà évoquées dans le *Livre blanc* de 2008, dont une approche globale de la sécurité nationale. Cependant, il est apporté une longue réflexion sur la relation entre la France et l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN), mais aussi avec l'Europe de la Défense, où cette fois-ci, la défense nationale, sensiblement bouleversée par les apports du *Livre blanc* de 2008, et comprise comme un sous-ensemble de la sécurité nationale, subit une forte inflexion, concernant, *a fortiori* la sécurité nationale. Cette inflexion concerne le souhait d'une volonté permanente de la coopération internationale en matière de défense nationale, qu'elle soit transatlantique ou européenne, quitte à observer « *une dilution de la notion de défense, qui pour être pensée globalement s'éloigne de son cœur de mission* »¹²⁹. L'inflexion apportée à la défense nationale porte logiquement une atteinte au concept de sécurité nationale. Paradoxalement, alors que le *Livre blanc* de 2013 rappelle le principe de l'indépendance et de la souveraineté¹³⁰ de la Nation comme fondement de la stratégie de défense et de sécurité nationale¹³¹, elle pose aussi le principe d'une stratégie de sécurité nationale de la Nation liée « *au jeu des interdépendances auxquelles elle a librement consenti* »¹³². Il est tout à fait étonnant, voire regrettable, de voir des antonymes utilisés pour les mêmes fins, et, où, il est expliqué que l'interdépendance permet de maintenir la Nation indépendante. Ou alors, si l'indépendance résulte du jeu des interdépendances, c'est qu'il n'y a plus de souveraineté¹³³. Le paradoxe soulevé au début du *Livre blanc de 2013*, d'autant plus

¹²⁸ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 11.

¹²⁹ PAUVERT (B.), « 1972-2013 : 40 ans de Livres blancs – permanences et évolutions de la défense en France », in VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2014, p. 55.

¹³⁰ « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* », C. art. 3.

¹³¹ « *Si la Nation n'est plus en mesure de protéger sa souveraineté, elle perd la maîtrise de son destin, et le caractère démocratique du projet national est mis en cause* », in *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, op. cit., 2013, p. 19.

¹³² *Ibid.*

¹³³ En effet, le Professeur Louis CARRÉ DE MALBERG, dans sa *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, observe trois significations différentes, dont la première, « *le caractère suprême d'une puissance*

dans la justification des fondements stratégiques de la défense et de la sécurité nationale, ne peut que mettre à mal la conception de sécurité nationale et l'affaiblir, comme par exemple, avec l'absence de quelque référence que ce soit de la survie de la Nation¹³⁴.

Par ailleurs, alors que la sécurité nationale est une conjonction de la politique de défense nationale et de la politique de sécurité, et qu'un rapprochement est visible entre l'Armée et le ministère de l'Intérieur depuis la loi du 3 août 2009¹³⁵ relative à la Gendarmerie nationale¹³⁶, avec, par exemple, le placement de la Gendarmerie sous l'autorité du ministre de l'Intérieur pour ses missions de police judiciaire¹³⁷, il n'y a aucune référence aux modalités d'intervention des forces militaires françaises sur le sol national, marquant un défaut flagrant de prospective, d'autant plus avec l'application du plan Vigipirate¹³⁸ depuis 1995¹³⁹, renforcé depuis les attentats des 7 janvier, puis 13 novembre 2015.

D. Proposition de définition de la sécurité nationale

Depuis la loi du 22 juillet 1992 précitée¹⁴⁰, et la définition large des intérêts fondamentaux de la Nation¹⁴¹, la défense devient un sous-ensemble dans ces mêmes intérêts fondamentaux¹⁴², et où, la sécurité est appréhendée de manière élargie. Cet élargissement s'observe à l'instar des définitions de la sécurité appréhendées de cette

pleinement indépendante : c'est la souveraineté-puissance qui renvoie à l'indépendance » (Souveränität) », in GOHIN (O.), Droit constitutionnel, 3^e éd., LexisNexis, Paris, 2016, p. 39.

¹³⁴PAUVERT (B.), *op. cit.*, 2014, p. 60.

¹³⁵L. n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale, *JORF*, n°180, 6 août 2009, p. 13 112, texte n°3.

¹³⁶Les attributions de la Gendarmerie sont scindées en deux, avec des attributions militaires codifiées à l'article L. 3211-3 du Code de la défense, et des attributions liées à la sécurité intérieure à l'article L. 421-1 du Code de la sécurité intérieure. Malgré un rapprochement notable, effectué dans un souci pragmatique, « la lisibilité du droit n'est sans doute pas favorisée par le choix de scinder l'article 1^{er} de la loi du 3 août 2009 [...]. Cette complexité inutile ne contribue pas à l'intelligibilité du droit de cette force armée », in MBONGO (P.) et LATOUR (X.) (dir.), *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 31.

¹³⁷« Sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires, la Gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire. Pour l'exécution de ses missions militaires, notamment lorsqu'elle participe à des opérations des forces armées à l'extérieur du territoire national, la Gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de la Défense », C. déf., art. L. 3225-1 al. 1.

¹³⁸« Le plan Vigipirate est un plan de vigilance, de surveillance et de centralisation du renseignement. Il permet de gérer différentes situations pouvant porter atteinte à la sécurité des personnes sur le territoire national. Des éléments des trois Armées y participent en permanence, en accompagnement des forces de Gendarmerie et de Police », in GAUTIER (L.), *La défense de la France après la guerre froide*, 1^{ère} éd., PUF, collection Major, Paris, novembre 2009, p. 39. Il y a donc un rapprochement ici, entre les forces militaires relevant du ministère de la Défense, et les forces de police relevant, quant à elle, du ministère de l'Intérieur.

¹³⁹<http://www.la-croix.com/Actualite/France/Depuis-20-ans-la-France-est-sous-Vigipirate-2015-09-09-1353888>, consulté le 30 avril 2017.

¹⁴⁰L. n°92-686 du 22 juillet 1992 préc., Annexe.

¹⁴¹WARUSFEL (B.), *Contre-espionnage et protection du secret. Histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Editions Charles Lavauzelle, 2000, p. 166.

¹⁴²WATIN-AUGOUARD (M.), « Défense et réforme du Code pénal », *Droit et défense*, n°93/1, juin 1993, p. 29.

manière à l'étranger¹⁴³, comme par exemple, aux Etats-Unis, où, depuis 1947, la sécurité nationale comprend à la fois l'élément politique, mais aussi économique ou encore culturel¹⁴⁴, et est perçue comme une notion aussi élargie dans ses moyens, c'est-à-dire tant civils que militaires¹⁴⁵.

Si la sécurité nationale est de plus en plus souvent citée, elle n'est néanmoins clairement pas définie. Pour la Cour européenne des droits de l'homme par exemple, qui eut à juger des dérogations possibles à la Convention européenne des droits de l'homme au regard de la sécurité nationale, cette notion est liée à la nécessité, en y voyant de la sorte un « *besoin social impérieux* » pour justifier l'ingérence étatique et les mesures de surveillance¹⁴⁶, et à plus forte raison, pour que l'Etat apprécie lui-même sa marge d'appréciation dans ce domaine¹⁴⁷. Ainsi, la sécurité nationale est vue par le juge européen de Strasbourg comme un impératif d'ordre public, sans apporter plus de précisions¹⁴⁸.

Pour la France, ce n'est pas avec le droit positif que la première définition de la sécurité nationale a été apportée, mais avec du droit non normatif, un droit souple dont l'objectif est de planifier les démarches stratégiques de l'Etat¹⁴⁹, en l'occurrence ici, la défense et la sécurité nationale. En effet, au sein du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, la sécurité nationale est définie à la fois en termes de fins, mais aussi de moyens. En premier lieu, concernant les fins, la sécurité nationale est une stratégie combinant à la fois la politique de défense et la politique de sécurité, dans le but de répondre à trois finalités : « *sa première finalité est de défendre la population et le territoire, car il s'agit du devoir et de la responsabilité de premier rang de l'Etat. La deuxième est d'assurer la contribution de la France à la sécurité européenne et internationale : elle correspond à la fois aux nécessités de sa sécurité propre, qui se joue aussi à l'extérieur de ses frontières, et aux responsabilités que la France assume, dans le cadre des Nations unies et des alliances et traités auxquelles elle a souscrit. La troisième finalité est de défendre les valeurs du pacte républicain qui lie tous les Français à l'Etat : les principes de la démocratie, en particulier les libertés individuelles et collectives, le respect de la dignité humaine, la solidarité et la justice* »¹⁵⁰. En matière de moyens, la sécurité nationale est le fruit du regroupement des

¹⁴³WARUSFEL (B.), « Les notions de défense et de sécurité en droit français », pp. 11-20, *Droit et défense*, n°9/4, octobre 1994, p. 17.

¹⁴⁴BELLEFACE (A.) et DELBÉCQUE (E.), « Les logiques de sécurité nationale ou les différents moyens de la puissance », in ARPAGIAN (N.) et DELBÉCQUE (E.) (dir.), *Pour une stratégie globale de sécurité nationale*, Dalloz, Paris, 2008, p. 240.

¹⁴⁵WARUSFEL (B.), « La sécurité nationale, nouveau concept du droit français », in CATTOIR-JONVILLE (V.) et SAISON (J.), *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité. Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq*, Imprimerie centrale du Nord, 2011, p. 463.

¹⁴⁶Cour EDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, n°9248/81, § 58.

¹⁴⁷*Ibid.*, § 59.

¹⁴⁸Cour EDH, *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, n°5029/71.

¹⁴⁹« *Au niveau national, le besoin de définir dans les différentes politiques publiques une feuille de route sur plusieurs années, construite autour de grands objectifs, assortis d'indicateurs chiffrés et le cas échéant d'une programmation indicative des moyens financiers, est de plus en plus présent. Le droit souple permet de donner une formalisation à ce besoin sans lier les mains de l'administration* », in Conseil d'Etat, *Le droit souple*, La documentation française, Paris, 2013, p. 33.

¹⁵⁰*Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, La Documentation française, Paris, 2008, p. 62.

fonctions stratégiques, à savoir les fonctions connaissance et anticipation¹⁵¹, la prévention et la dissuasion, mais encore la protection et l'intervention¹⁵².

C'est à la suite de ce *Livre Blanc* que la loi du 29 juillet 2009 précitée¹⁵³ est promulguée, et donna une définition en droit positif de la stratégie de sécurité nationale, à l'article L. 1111-1 du Code de la défense, selon lequel « *la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter* ». Par cette définition concernant les menaces pouvant affecter la vie de la Nation, il en ressort une conception élargie, proche de la définition américaine de la sécurité nationale, telle qu'elle a été formulée aux Etats-Unis, en 1947¹⁵⁴.

Outre la définition juridique française de la stratégie de sécurité nationale, une autre définition américaine similaire fut donnée par Pénélope Hartland-Thunberg, qui considéra que « *la sécurité nationale est la capacité d'une Nation à poursuivre avec succès ses intérêts nationaux tels qu'elle les voit à n'importe quel endroit du monde* »¹⁵⁵.

Il ressort de ces différentes acceptions que la sécurité nationale est donc intrinsèquement liée à la vie de la Nation. Ainsi, au regard des éléments développés précédemment, cette notion « *centrale et dominante* »¹⁵⁶ pourrait être définie comme un intérêt essentiel, comprenant les politiques de sécurité et de défense dans leur ensemble, qui justifierait des moyens régaliens et exorbitants du droit commun pour assurer la pérennité de la Nation.

Cet intérêt est essentiel en ce qu'il est supérieur à l'idée de fondamental, puisqu'il est intrinsèquement lié à la vie de la Nation. Il permet par ailleurs d'éviter la dérive potentielle de l'ajout d'intérêts de moindre importance par les politiques, et tendre ainsi vers un système politique sécuritaire¹⁵⁷. Cette définition permet en outre d'insister sur les finalités de la sécurité nationale que sont les intérêts fondamentaux de la Nation, et d'éviter que la sécurité nationale ne soit réduite à une stratégie, certes « *dynamique et volontariste* »¹⁵⁸, mais réduite à la réflexion¹⁵⁹, et pour en faire, au

¹⁵¹ « Avec un développement propre consacré aux fonctions 'connaissance et anticipation', c'est la première fois dans *Livre blanc* qu'un chapitre entier est dévolu à la fonction du renseignement, mais pensé désormais dans une sécurité globale, intérieure, civile comme économique », in FORCADE (O.), « Les réformes du renseignement en France en 2007-2012 », *Annuaire français de relations internationales*, 2013, p. 617-618.

¹⁵² *Ibid.*, p. 63.

¹⁵³ L. n°2009-928 du 29 juillet 2009 préc., art. 5.

¹⁵⁴ WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2011, p. 462.

¹⁵⁵ BELLEFACE (A.) et DELBECQUE (E.), *op. cit.*, 2008, p. 240-241.

¹⁵⁶ WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2011, p. 463.

¹⁵⁷ « Le risque en cette matière est d'entrer dans un processus que certains politistes anglo-saxons dénomment 'sécuritisation' ('securitization') et qui consiste pour un acteur politique à désigner comme une menace existentielle un enjeu – même non vital – qui va lui permettre de légitimer dans ce domaine des interventions allant au-delà des actions publiques classiques », in *ibid.*, p. 472.

¹⁵⁸ WARUSFEL (B.), « Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale », *Cahiers de la sécurité*, n°14, octobre-décembre 2010, p. 65.

contraire, un intérêt essentiel matérialisé par un plan d'action concret. De la sorte, la définition proposée permet d'expliciter les menées indispensables à cet intérêt essentiel, à l'aide des politiques de sécurité et de défense, et des moyens exorbitants du droit commun, dont le renseignement d'Etat ou renseignement public fait naturellement partie,¹⁶⁰ en tant que politique publique¹⁶¹.

Section 2 : Le renseignement public pilier de la stratégie de sécurité nationale

Le lien entre la défense nationale et la sécurité nationale, depuis le *Livre blanc de 2008*, a été mis en évidence par le renseignement. La fonction de connaissance et d'anticipation¹⁶² a été, effet, clairement exprimée dans l'ouvrage de 2008, dans le cadre de la stratégie de sécurité nationale, en rappelant le rapprochement consubstantiel entre intérieur et extérieur, en infléchissant sensiblement la frontière entre défense nationale et sécurité nationale, pour apporter les moyens nécessaires dans la lutte contre les nouvelles menaces et la protection du territoire national et de sa population¹⁶³.

La mise en place d'un cadre juridique relatif aux activités de renseignement, le 24 juillet 2015, outre l'aspect nécessaire face aux lacunes juridiques en la matière, est aussi la prise en compte du lien entre sécurité nationale et renseignement, puisque ce sont justement les services de renseignement qui ont vocation, par le recueil et l'analyse de renseignement, à protéger les intérêts fondamentaux de la Nation, et concourir à la stratégie de sécurité nationale¹⁶⁴. Suivant le syllogisme de la logique aristotélicienne, puisque le renseignement est un des piliers de la fonction connaissance et anticipation, et puisque la fonction connaissance et anticipation participe à la stratégie de sécurité nationale, le renseignement participe donc à la stratégie de sécurité nationale. En outre, la sécurité nationale ayant une vocation interministérielle afin de protéger les intérêts fondamentaux, le renseignement assure le lien entre la défense nationale et la sécurité intérieure, comme le montre aujourd'hui la communauté du renseignement, comprenant à la fois les services de renseignement du ministère des Armées, du ministère de

¹⁵⁹GOHIN (O.), « Une approche de la sécurité nationale ? Approche constitutionnelle », in GOHIN (O.) et LATOUR (X.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare & Martin, Paris, 2017, p. 212.

¹⁶⁰« Il en résulte implicitement une importance accrue des moyens de renseignement au sein de ce nouveau dispositif de sécurité nationale, dont ils deviennent en quelque sorte les yeux et les oreilles », in WARUSFEL (B.), « La sécurité nationale, nouveau concept du droit français », in CATTOIR-JONVILLE (V.) et SAISON (J.), *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité. Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq*, Imprimerie centrale du Nord, 2011, p. 463.

¹⁶¹« La politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation », CSI, art. L. 811-1.

¹⁶²« Cette fonction couvre cinq domaines majeurs : - le renseignement ; - la connaissance des zones d'opérations ; - l'action diplomatique ; - la démarche prospective ; - la maîtrise de l'information », in *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, op. cit., Paris, 2008, p. 66.

¹⁶³« L'importance de cette fonction est aussi forte au niveau politique et stratégique que sur les théâtres d'action extérieurs et intérieurs », in *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, op. cit., 2008, p. 66.

¹⁶⁴URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 44.

l'Intérieur, mais aussi du ministère de l'Economie¹⁶⁵. Ainsi, le renseignement à des fins de sécurité nationale est exclusivement public (§ 1). En tant que ce renseignement public nécessite l'utilisation de moyens exorbitants du droit commun, il a fallu l'encadrement juridique des activités de renseignement (§ 2). Avec la mise en place d'un tel régime juridique, il faut observer les effets de l'encadrement juridique des activités de renseignement (§ 3).

§ 1 : Le renseignement à des fins de sécurité nationale exclusivement public

De manière générale, le renseignement peut être défini comme l'« *information évaluée et exploitée ayant passé le cycle du renseignement et prête à être livrée à un client* »¹⁶⁶. Ce client appréhendé ici comme l'auteur de la demande d'information, peut aussi bien être une personne publique qu'une personne privée. En effet, s'il est fait état d'un renseignement public, c'est qu'il existe, par opposition, un renseignement de nature privée. Ces travaux portant sur le renseignement public, il va être effectué l'exclusion du renseignement privé (A), afin de proposer ensuite, une proposition une définition du renseignement public (B).

A. L'exclusion du renseignement privé

Le renseignement privé est une activité non exercée par un service public administratif¹⁶⁷, dont le but est pour la personne privée qui exerce cette activité, d'acquérir l'information demandée à haute valeur, parce que cette information est, dans un cadre commercial, par nature secrète¹⁶⁸. A cette fin, différentes formes de renseignement privé existent. Il peut s'agir, en premier lieu, de renseignements récoltés par des agents de recherche privée, qui mènent des enquêtes pour des particuliers ou des professionnels¹⁶⁹. Dans ce cadre, les agents de sécurité privée disposent d'un pouvoir de surveillance limité¹⁷⁰, à la différence du pouvoir de surveillance des agents dépositaires de la force publique, qui est général, aussi au bien au niveau *ratione loci*, que *ratione materiae*, puisque ces derniers ont un pouvoir de surveillance dont la finalité est préventive, mais aussi répressive¹⁷¹. Outre le pouvoir de surveillance, les agents de

¹⁶⁵CSI, art. R. 811-1.

¹⁶⁶BAUD (J.), *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Charles Lavauzelle, Paris, 2002, p. 558.

¹⁶⁷CSI, art. L. 611-1.

¹⁶⁸C'est en effet leur nature commerciale qui rend l'information secrète, *in* de MAISON-ROUGE (O.), *Le droit du renseignement. Renseignement d'Etat, renseignement économique*, Lexis Nexis, Paris, 2016, p. 10.

¹⁶⁹Les règles régissant le statut des activités de sécurité privée sont inscrites au Livre VI de la partie législative du Code de la sécurité intérieure.

¹⁷⁰« *Les agents exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde* », CSI, art. L. 613-1 al. 1.

¹⁷¹AUBERTIN (C.), « Vers de nouvelles prérogatives ? Les pouvoirs des agents de sécurité privée », *in* VALLAR (C.) et LATOUR (X.), *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-Marseille, 2013, p. 90.

sécurité privée agréments¹⁷² disposent de pouvoirs d'investigation, dont le but est strictement préventif, comme la fouille des bagages dans les aéroports¹⁷³.

En second lieu, le renseignement privé s'observe pour ce qui a trait au renseignement tel quel, c'est-à-dire la récolte de l'information, essentiellement dans le domaine économique, appelé renseignement économique ou renseignement commercial. L'importance du renseignement d'ordre économique est telle, qu'aujourd'hui, le protagoniste de premier plan, à savoir l'entreprise américaine de renseignement économique *Kroll*, est aussi sollicitée par les services de renseignement français¹⁷⁴.

De manière accessoire au renseignement privé d'ordre économique, les agences de sécurité privée entretiennent des relations étroites avec les autorités publiques pour la sous-traitance d'activités de renseignement. Ainsi, peut aussi être considéré comme du renseignement privé l'externalisation des pratiques de renseignement et d'actions spéciales confiées à des mercenaires, dans le but d'éviter de remonter jusqu'à l'auteur véritable. Par exemple, le mercenaire Bob Denard travailla avec ses mercenaires, en 1963, pour le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE)¹⁷⁵, afin de soutenir le mouvement angolais Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA), dirigé par Jonas Savimbi, et dans le but de combattre le gouvernement marxiste angolais du Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA). Il existe cependant un précédent de récolte du renseignement par une agence privée au profit d'un Etat, avec les Etats-Unis, quand l'ancien directeur du renseignement extérieur américain (CIA), James Woosley avoua que son agence fit appel à une société privée appelée *DynCorp*, pour effectuer du renseignement clandestin au Pérou et en Colombie¹⁷⁶. Si l'externalisation d'actions spéciales ou militaires sous fausse bannière ne concerne pas exclusivement le renseignement et la récolte de l'information, leur liaison s'observe par le fait qu'il y a une telle externalisation par le biais de services de renseignement étatiques, avec une sous-traitance progressive aux entreprises privées de renseignement¹⁷⁷. L'externalisation a pris une part tellement importante aux Etats-Unis dans ce domaine, qu'en 2014, 70 % du budget dédié au renseignement concernait des contrats avec des agences privées¹⁷⁸.

Le renseignement privé est donc le fruit d'une évolution de la société de l'information devenue concurrentielle. Cette évolution appelle donc à la privatisation

¹⁷²Ces agents disposent d'un agrément donné par le ministère de l'Intérieur, après le passage d'un certificat. Voir Arr. du 16 juin 2017 modifiant l'arrêté du 10 décembre 2010 relatif à l'agrément prévu à l'article R. 622-26 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°147, 24 juin 2017, texte n°4.

¹⁷³AUBERTIN (C.), *op. cit.*, 2013, p. 91.

¹⁷⁴Cette société est aussi bien sollicitée par le renseignement intérieur français que le renseignement extérieur, in DASQUIÉ (G.), *Secrètes affaires. Les services secrets infiltrèrent les entreprises*, Flammarion, Paris, 1999, p. 20.

¹⁷⁵BRUYERE-OSTELLS (W.), *Dans l'ombre de Bob Denard. Les mercenaires français de 1960 à 1989*, Nouveau Monde éd., Paris, 2014, p. 256.

¹⁷⁶CÉCILE (J.-J.), *Espionnage business*, Ellipses, Paris, 2005, p. 9.

¹⁷⁷*Ibid.*, p. 5.

¹⁷⁸Soit 36, 4 milliards de dollars sur un budget global de 52 milliards de dollars, in CHAPLEAU (P.), « Les bonnes affaires des entrepreneurs de guerre », *Conflicts*, Hors-série n°2, juillet-août-septembre 2014, p. 60.

progressive du renseignement et à la fin du monopole étatique en la matière¹⁷⁹, même si le renseignement public reste prégnant.

Ainsi, le renseignement privé consiste dans la collecte d'informations relevant de prestataires privés ne relevant pas d'un service public administratif, mais où les clients ou donneurs d'ordres peuvent être des clients étatiques. C'est en raison du caractère privé de ce renseignement, et même si des filiations peuvent apparaître avec les acteurs étatiques du renseignement, que ce domaine ne sera pas abordé dans le cadre de ces travaux.

B. Proposition de définition du renseignement public

Le renseignement public ou renseignement étatique, pris dans le sens anglo-saxon d'*intelligence*, peut-être défini comme l'« *ensemble des activités visant à rechercher et exploiter des informations au profit d'un Etat et de ses forces armées. Il est exécuté aux niveaux stratégique, opératif et tactique, dans les domaines les plus variés* »¹⁸⁰. De même, pour l'analyste du renseignement américain, Sheman Kent, « *le renseignement [...] est le savoir sur lequel nos décideurs politiques, civils et militaires doivent posséder pour sauvegarder le bien-être de la Nation* »¹⁸¹. Toujours dans une optique anglo-saxonne, l'ancien officier britannique du renseignement, Michael Herman, définissait quant à lui le renseignement gouvernemental comme « *fondé sur l'ensemble spécifique d'organisations qui prennent le nom de 'services de renseignement' et (parfois) de 'communautés du renseignement'. L'activité de renseignement est ce qu'elles font, et le renseignement comme savoir ce qu'elles produisent* »¹⁸².

Dans le même ordre d'idées et selon une optique française, Pierre Pascallon propose de définir le renseignement étatique comme le fait de « *collecter des informations de qualité afin de permettre au chef de l'Etat, et au Gouvernement, de bien évaluer le paysage international, d'analyser les facteurs potentiels de crises et de conflits et de lui permettre ainsi d'asseoir sa décision, ses décisions, en toute lucidité* »¹⁸³.

De la sorte, ces différentes définitions mettent en avant le fait que le renseignement est la capacité à récolter de l'information dans les domaines appelés à être mieux connus et appréhendés, en vue d'anticiper les crises et menaces pouvant affecter la vie de la Nation, et, ce qui est commun à toutes les définitions, pour informer les autorités prenant des décisions politiques à l'égard de ces crises et menaces. Pour informer les autorités politiques, le renseignement en tant que savoir doit être collecté, à l'aide de services spécialisés potentiellement membres d'une communauté du

¹⁷⁹CÉCILE (J.-J.), *Espionnage business*, Ellipses, Paris, 2005, p. 5.

¹⁸⁰BAUD (J.), op. cit., 2002, p. 558.

¹⁸¹CHOPIN (O.) et OUDET (B.), *Renseignement et sécurité*, Armand Colin, Paris, 2016, p. 38.

¹⁸²*Ibid.*, p. 39.

¹⁸³PASCALLON (P.), « L'importance croissante du renseignement », in PASCALLON (P.) (dir.) (dir.), *Défense et Renseignement*, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 44.

renseignement, et qui exercent l'activité de renseignement à l'aide de moyens de récolte qui dérogent au droit commun.

En effet, l'acquisition du renseignement s'opère à l'aide de moyens différents, alternatifs, mais pouvant se cumuler sans pour autant s'exclure. Ces différents éléments nécessaires, voire essentiels à l'acquisition du renseignement sont « *le recueil de l'information sur le terrain, au moyen de sources humains ou de 'capteurs techniques' ; l'action des services de renseignement, civils et militaires ; l'action des unités militaires spécialisées* »¹⁸⁴. Les différents moyens d'acquisition du renseignement, que ce soit en termes de personnels du renseignement civils et militaires, ou de moyens matériels, mettent en avant le caractère exorbitant du droit commun dans la collecte du renseignement, justifié par la raison d'Etat, à savoir « *un principe supérieur au nom duquel l'Etat est fondé à violer le droit – ou à tout le moins s'en affranchir – dans des circonstances exceptionnelles ou pour des motifs ordinaires* »¹⁸⁵. La raison d'Etat est sous-tendue par l'inscription, à l'article L. 111-1 du Code de la sécurité intérieure, du droit fondamental à la sécurité, et selon lequel « *l'Etat a le devoir d'assurer la sécurité, en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* »¹⁸⁶.

Enfin, au regard du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, qui a mis en avant le lien entre sécurité nationale et renseignement, il s'avère que cette liaison s'opère à l'aide de trois fonctions stratégiques, à savoir les fonctions connaissance et anticipation, prévention et dissuasion, enfin, protection et intervention¹⁸⁷. Le renseignement est plus précisément compris dans la fonction connaissance et anticipation, avec la connaissance des zones d'opérations, l'action diplomatique, la démarche prospective, et enfin, la maîtrise de l'information¹⁸⁸.

De la sorte, le renseignement public peut être défini comme une fonction stratégique dont l'activité tient à la récolte du renseignement, en vue d'éclairer les décideurs politiques sur les positions à prendre à l'égard des menaces pouvant affecter la vie de la Nation, et cela grâce à des services spécialisés de renseignement, formant ou non une communauté du renseignement¹⁸⁹, et disposant de moyens exorbitants du droit commun pour effectuer leurs missions de récolte du renseignement.

§ 2 : L'encadrement juridique des activités de renseignement

Le cadre juridique des activités de renseignement est le fruit de l'encadrement nécessaire des procédures d'interceptions (A). Mais cet encadrement était insatisfaisant,

¹⁸⁴ *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc. Les Débats*, Odile Jacob/La Documentation française, juin 2008, p. 133-134.

¹⁸⁵ de MAISON-ROUGE (O.), *Le droit du renseignement. Renseignement d'Etat, renseignement économique*, Lexis Nexis, Paris, 2016, p. 11.

¹⁸⁶ CSI, art. L. 111-1 al. 2.

¹⁸⁷ *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc. Les Débats*, Odile Jacob/La Documentation française, juin 2008, p. 65.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 66.

¹⁸⁹ CSI, art. R. 811-1.

raison pour laquelle il y a eu un effort bienvenu d'encadrement juridique avec la loi relative au renseignement (B).

A. L'encadrement nécessaire des procédures d'interception

L'encadrement des procédures d'interception était nécessaire en raison du quasi-*vide* juridique originel des interceptions téléphoniques (1). Ainsi, les garanties procédurales ont été apportées par la loi du 10 juillet 1991 (2).

1. Le quasi-*vide* juridique originel des interceptions téléphoniques

Etant donné que les écoutes téléphoniques n'avaient aucun encadrement juridique, les députés ont essayé de mieux encadrer cette procédure, notamment en votant la loi du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens¹⁹⁰, dont le but clairement affiché était de protéger le respect de la vie privée¹⁹¹. Cependant, cette disposition a été jugée insuffisante pour le député François Mitterrand, qui avait proposé l'amendement n°240, le 28 mai 1970¹⁹², afin que les écoutes téléphoniques soient assimilées à des ouvertures de lettres confiées à la Poste, ce qui aurait été considéré comme une violation de l'intimité de la vie privée¹⁹³. Si cet amendement fut rejeté, le débat à l'Assemblée nationale ouvrait la voie à un encadrement juridique des écoutes administratives. Ainsi, en 1970, il n'y avait toujours pas d'encadrement juridique, tout au plus un suivi personnel par les ministres concernés sur les écoutes¹⁹⁴.

A la suite de l'amendement proposé par le député François Mitterrand, et de la commission présidée par le sénateur Pierre Marcilhacy, en matière d'interceptions administratives¹⁹⁵, l'impulsion menée par les parlementaires pour encadrer les écoutes administratives influença l'exécutif. C'est la raison pour laquelle, le Premier ministre, Jacques Chirac décida de restreindre l'usage d'écoutes administratives, en les limitant aux seules fins de protection de la sécurité nationale¹⁹⁶. C'est ensuite, à la demande du

¹⁹⁰L. n°70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, *JORF*, 19 juillet 1970, p. 6 751.

¹⁹¹L'art. 23 de la L. n°70-643 du 17 juillet 1970 précitée modifiait les articles 368 et suivants du Code pénal sur l'atteinte à la vie privée.

¹⁹²Cet amendement avait pour but de modifier l'article 187 de l'ancien Code pénal.

¹⁹³Assemblée nationale, *compte-rendu intégral – 36^e séance*, session ordinaire de 1969-1970, 2^e séance du jeudi 28 mai 1970, p. 2 070.

¹⁹⁴En 1970, « *la véritable garantie réside dans la conscience des ministres qui disposent en pratique du moyen de recevoir des écoutes, si bien qu'en réalité [...] c'est une question de confiance dans les ministres en mesure de se servir de l'écoute, qui est indirectement posée* », Assemblée nationale, 1^{ère} séance, *JORF*, 27 mai 1970, p. 1 999.

¹⁹⁵Cette commission tend surtout à proposer une instance de contrôle des interceptions administratives, voir MARCILHACY (P.) et MONORY (R.), *Rapport des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques*, Commission de contrôle, Sénat, n°30, 25 octobre 1973.

¹⁹⁶Ainsi, « *en mai 1974, le Premier ministre Jacques Chirac, affirme que le président Giscard d'Estaing a donné des instructions pour que les écoutes administratives ne puissent être utilisées que pour la poursuite du crime sous toutes ses formes et pour la sécurité du territoire* », in GUERRIER (C.), *Les écoutes téléphoniques*, CNRS éd., Paris, 2000, p. 55.

Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, que le Groupement interministériel de contrôle (GIC)¹⁹⁷ fut inspecté, en novembre 1980¹⁹⁸.

Avec l'arrivée de François Mitterrand à la présidence de la République, en mai 1981, le Premier ministre Pierre Mauroy lança une commission d'études sur les écoutes, opérationnelle dès le 30 octobre 1981, sous la présidence du premier président de la Cour de cassation, Robert Schmelk¹⁹⁹. Outre les propositions en matière d'instauration d'une autorité de contrôle²⁰⁰, la commission Schmelck proposa, en s'inspirant de la loi allemande du 13 août 1968 sur les restrictions au secret de la correspondance postale et des télécommunications, de mettre à jour et clarifier la procédure en matière d'autorisation d'interceptions à l'égard des services de renseignement²⁰¹.

Si aucun projet de loi n'a suivi le rapport, la commission proposait pertinemment une plus grande répression en matière pénale, des écoutes illégales ; mais encore, elle proposait un cadre normatif et un renforcement des garanties concernant les écoutes administratives²⁰². A la même époque, le Gouvernement Rocard prit acte de la position du juge de la Cour européenne des droits de l'homme pour les écoutes administratives, avec les décisions *Huvig*²⁰³ et *Kruslin*²⁰⁴, le juge de la Cour européenne des droits de l'homme ayant considéré à raison, que les écoutes administratives devaient être alignées sur les écoutes judiciaires, et devaient apporter les mêmes garanties, notamment en matière de protection de la vie privée²⁰⁵.

2. Les garanties procédurales des interceptions apportées par la loi du 10 juillet 1991

A la suite du rapport Schmelk présenté au Premier ministre en 1982, il fallut attendre neuf ans, avec entre temps, l'affaire des écoutes de l'Élysée, l'arrêt *Kruslin*²⁰⁶ de la Cour européenne des droits de l'homme et, l'avis de la Commission nationale

¹⁹⁷Le Groupement interministériel de contrôle est la structure, placée sous l'autorité du Premier ministre, de regroupement de toutes les interceptions administratives.

¹⁹⁸GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 56.

¹⁹⁹BONNET (Y.) et KROP (P.), *Les grandes oreilles du Président*, Presses de la Cité, Paris, 2004, p. 52.

²⁰⁰Le contrôle des écoutes sera étudié ultérieurement dans le cadre des contrôles administratif et juridictionnel.

²⁰¹De ce projet d'encadrement, il ressort que le service du renseignement extérieur échappe « à la limitation dans le temps (quatre mois) de ses écoutes, en justifiant cet avantage par 'une certaine permanence dans ses missions de surveillance'. La DST et les RG, confrontés aux mêmes impératifs, ne sont pas aussi bien traités », in *Ibid.*, p. 59.

²⁰²En effet, elle « proposait le maintien de la centralisation et du contingentement, définissait cinq domaines et proposait des règles concernant l'exécution et l'exploitation des écoutes », in ERRERA (R.), « Les origines de la loi française du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques », pp. 851-870, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°55, 2003, p. 856.

²⁰³Cour EDH, 24 avril 1990, *Huvig c. France*, n°11105/84.

²⁰⁴Cour EDH, 24 avril 1990, *Kruslin c. France, D.*, 1990, p. 353, Notes Pradel.

²⁰⁵« Il fut donc décidé que la réforme législative nécessaire pour tirer les conséquences des condamnations de la CEDH ne porterait pas seulement sur le volet judiciaire des interceptions mais concernerait aussi ce que la loi désigna officiellement sous le terme des « interceptions de sécurité », principalement effectuées par le GIC au profit des services de renseignement », in WARUSFEL (B.), « La légalisation du renseignement en France (1191-2015) », pp. 187-214, in LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 190.

²⁰⁶Cour EDH, 24 avril 1990, *Kruslin c. France*, n°11801/85.

consultative des droits de l'homme²⁰⁷, pour que soit déposé, le 29 mai 1991, le projet de loi n°2068 relatif au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications. Face aux dérives qui avaient eu pu avoir lieu en matière d'écoutes, la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications²⁰⁸ vint ainsi pallier l'absence de cadre légal. Outre les garanties qu'elle apporta dans la procédure des écoutes téléphoniques, l'intérêt de cette loi était de bien différencier, d'un côté, les écoutes judiciaires, et de l'autre, les interceptions administratives, ou interceptions de sécurité²⁰⁹. La loi du 10 juillet 1991 fut donc un apport majeur dans l'encadrement des activités de renseignement, limitées ici aux écoutes téléphoniques, et elle inscrivait ces pratiques dans une légalité qui était nécessaire, en mettant en place un contrôle auparavant absent, pour ce qui concernait les interceptions administratives²¹⁰. L'encadrement des écoutes téléphoniques est intervenu avec la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, faisant relever, en matière de procédure, le *statu quo* des interceptions administratives (1°), et le renforcement procédural des interceptions judiciaires (2).

1° Le *statu quo* des interceptions administratives

Le premier texte définissant la procédure à suivre en matière d'interceptions administratives fut la décision non publiée, n°1 du 28 mars 1960²¹¹. Ce texte permettait de créer le Groupement interministériel de contrôle (GIC), sous l'autorité du Premier ministre, afin de regrouper toutes les écoutes administratives, et éviter ainsi un éclatement de ces écoutes au sein des différents services de police et de renseignement²¹². A l'origine, le Groupement interministériel de contrôle était régi par un principe de fonctionnement n'apparaissant dans aucun texte législatif, hormis une formule très vague, inscrite dans l'ordonnance du 13 février 1960, qui avait pour finalité d'adapter le droit au regard de la situation en Algérie française²¹³.

²⁰⁷L'avis du 15 novembre 1990 souligne « l'urgence pour le Gouvernement [français] de soumettre au Parlement un projet de loi afférent aux interceptions de télécommunications », in GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 43.

²⁰⁸L. n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, *JORF*, n°162, 13 juillet 1991, p. 9 167.

²⁰⁹La L. n°91-646 du 10 juillet 1991 comprend en ce sens un titre I sur les interceptions judiciaires, un titre II sur les interceptions de sécurité et, un titre III sur les dispositions communes.

²¹⁰« Cette loi a réalisé en la matière un double objectif : d'une part, elle a établi la légalité des prérogatives publiques d'usage d'un moyen clandestin de collecte du renseignement, mais d'autre part, elle a assorti cette autorisation de limites et l'a soumise à un contrôle indépendant », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2016, p. 190.

²¹¹Celle-ci est classée « très secret ». En effet, la décision n°1 du 28 mars 1960 « ne sera 'déclassifiée' que le 28 octobre 1992 par le Premier ministre Pierre Bérégovoy, plus d'un an après la promulgation de la loi du 10 juillet 1991 », in BONNET (Y.) et KROP (P.), *op. cit.*, 2004, p. 30.

²¹²*Ibid.*, p. 30-31.

²¹³Par voie de conséquence, l'ancien article 30 du Code de procédure pénale a été modifié pour adapter le droit existant en augmentant les prérogatives de certains préfets, qui pourront procéder à des écoutes administratives : « En matière de crimes et délits contre la sûreté intérieure ou la sûreté extérieure de l'Etat et seulement s'il y a urgence, les préfets des départements et, dans le département de la Seine, le préfet de police peuvent faire personnellement tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et

Une trentaine d'années plus tard, la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications²¹⁴ vint inscrire légalement la procédure d'interception administrative dont l'application concernait le territoire métropolitain ainsi que l'outre-mer²¹⁵. Avec cette loi, la légalité des procédures d'interceptions administratives fut enfin mise en place, que ce soit pour le contingent du nombre d'écoutes, l'obligation de l'autorisation d'interception, liée à la finalité de l'écoute, mais aussi aux règles de conservation et de destruction des interceptions²¹⁶. La loi du 10 juillet 1991 vint, en réalité, transcrire au rang législatif la procédure de la décision du 28 mars 1960 précitée. Le processus législatif était néanmoins nécessaire et fondamental, puisqu'il vint inscrire une procédure, certes existante, mais confinée au secret de la défense nationale, et permit aussi un contrôle de ces écoutes, avec l'institution d'une autorité administrative indépendante totalement dédiée à cet effet, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité²¹⁷. Aucun élément sur le droit au recours du justiciable n'a cependant été inscrit, la seule référence du Conseil d'Etat se limitant à une liste de noms établie par le vice-président du Conseil d'Etat pour désigner les membres de la nouvelle Commission de contrôle²¹⁸.

2° Le renforcement procédural des interceptions judiciaires

La loi du 10 juillet 1991 instaure, dorénavant, le principe des interceptions fondées sur l'intervention préalable du juge judiciaire (a). De plus, pour être autorisées, ces interceptions judiciaires doivent être pleinement justifiées par les impératifs de sécurité nationale (b).

a) Des interceptions fondées sur l'intervention préalable du juge judiciaire

Avec la loi du 10 juillet 1991, le législateur va inscrire dans le Code de procédure pénale, les conditions nécessaires du recours aux interceptions judiciaires²¹⁹.

délits ci-dessus spécifiés ou requérir par écrit à cet effet les officiers de police judiciaire compétents », Ord. n°60-121 du 13 février 1960 modifiant certains articles du Code de procédure pénale et du Code de justice militaire pour l'Armée de Terre et pour l'Armée de Mer en vue notamment de faciliter la poursuite des infractions à la sûreté intérieure ou à la sûreté extérieure de l'Etat, *JORF*, 14 février 1960, p. 1 450, art. 1.

²¹⁴L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc.

²¹⁵Ord. n°92-1145 du 12 octobre 1992 portant extension et adaptation dans les territoires d'outre-mer des dispositions législatives relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, *JORF*, n°241, 16 octobre 1992, p. 14 511.

²¹⁶Les « *interceptions étaient limitées en volume par des contingents maximum d'interceptions simultanées (art. 5), leur autorisation était limitée à quatre mois (art. 6) avec une obligation de ne retranscrire que les renseignements en relation avec l'un des objectifs prévus par la loi (art. 7), de ne les utiliser qu'à ces seules fins (art. 10) et de détruire les enregistrements au bout de dix jours maximum (art. 9)* », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2016, p. 191.

²¹⁷L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 13.

²¹⁸*Ibid.*

²¹⁹Les articles 100 à 100-7 sont inscrits, au sein de la nouvelle sous-section intitulée « Des interceptions de correspondances émises par la voie des télécommunications ». L. n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, *JORF*, n°162, 13 juillet 1991, p. 9 167, art. 2.

Dorénavant, l'article 100 du Code de procédure pénale dispose qu'« *en matière criminelle et en matière correctionnelle, si la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement, le juge d'instruction peut, lorsque les nécessités de l'information l'exigent, prescrire l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des télécommunications* »²²⁰. L'interception judiciaire est limitée pour une durée de quatre mois²²¹, avec la possibilité d'un renouvellement de l'écoute, tant que la durée maximum n'est pas supérieure à un an, comme l'a précisé le législateur avec la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale²²². Si la loi du 10 juillet 1991 a été abrogée par la loi du 13 novembre 2014²²³ ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure²²⁴, les articles 100 et suivants du Code de procédure pénale sont toujours applicables, et ont même été modifiés avec la loi du 3 juin 2016²²⁵.

Les écoutes judiciaires sont permises aussi bien en matière criminelle qu'en matière correctionnelle, à la condition que l'écoute concerne une infraction supérieure ou égale à deux ans d'emprisonnement²²⁶. L'article 100 du Code de procédure pénale prévoit que toute l'opération est contrôlée par le juge d'instruction. S'il n'y avait auparavant aucun cadre juridique des écoutes judiciaires, celles-ci sont dorénavant limitées par ce même article, à la matière criminelle ou correctionnelle, quand la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans de prison. Une fois l'autorisation donnée par le juge, outre l'enregistrement des appels téléphoniques, il est possible d'analyser en plus les informations relatives à l'interception (IRI)²²⁷, permettant de dessiner la toile liée au réseau, qu'il soit mafieux ou terroriste.

L'écoute judiciaire est donc une procédure qui nécessite, non seulement l'intervention du juge *a priori*, mais qui doit aussi être objectivement motivée²²⁸. Par

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ CPP, art. 100-2.

²²² L. n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *JORF*, n°129, 4 juin 2016, texte n°1, art. 57.

²²³ L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°263, 14 novembre 2014, p. 19 162, texte n°5, art. 24.

²²⁴ Ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 13 mars 2012, p. 4 533, texte n°1.

²²⁵ L. n°2016-731 du 3 juin préc., art. 57.

²²⁶ L'article 100 du Code de procédure pénale prévoit à cet effet que, « *le juge d'instruction peut, lorsque les nécessités de l'information l'exigent, prescrire l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie de communications électroniques* », CPP, art. 100.

²²⁷ Ces informations relatives à l'interception concernent plusieurs catégories d'informations : « - *numéro appelé, numéro appelant, sens de l'appel – Call ID – ou identifiant particulier d'un appel : cette série compliquée de lettres et de chiffres [...], associée à une heure, garantit que l'on se réfère à la même communication entre des millions échangées chaque jour, et permet de corréliser notamment le contenu d'une écoute et ses IRI ; - numéro Imei, qui identifie l'appareil téléphonique lui-même (indépendant de l'Imei, qui est celui de sa puce que le propriétaire peut changer) ; - nom correspondant au numéro ; - durée et horaire de la communication ; - zone d'appel.* », in HUYGHE(F.-B.), *Les écoutes téléphoniques*, PUF, Que sais-je, Paris, 2009, p. 58.

²²⁸ La décision d'interception « *doit comporter tous les éléments d'identification de la liaison à intercepter, l'infraction qui motive le recours à l'interception ainsi que la durée de celle-ci* », CPP, art. 100-1.

ailleurs, l'article 100-4 du Code de procédure pénale inscrit légalement la nécessité de dresser le « *procès-verbal de chacune des opérations d'interception et d'enregistrement. Ce procès-verbal mentionne la date et l'heure auxquelles l'opération a commencé et celles auxquelles elle s'est terminée* ». La procédure suivie est stricte, puisque c'est le juge d'instruction, ou un officier de police judiciaire mandaté par le juge d'instruction, qui rédige le procès-verbal d'écoute, avec conservation des enregistrements « *sous scellés fermés* »²²⁹. Ce procès-verbal est complété par la transcription de l'écoute téléphonique, elle aussi dressée au sein d'un procès-verbal²³⁰, permettant de prouver les informations par écrit et d'être une garantie procédurale, en évitant l'annulation de l'opération de police pour vice de procédure.

Enfin, dernier élément important, il est inscrit, désormais, au sein du même Code, la suppression de ces écoutes judiciaires, par le procureur de la République²³¹ ou le procureur général²³², « *à l'expiration du délai de prescription de l'action publique. Il est dressé procès-verbal de l'opération de destruction* »²³³. Par cette disposition, la France a suivi la position prise par le juge européen avec la décision, du 24 avril 1990, *Huvig*, de la Cour européenne des droits de l'homme²³⁴. Par principe, l'écoute judiciaire doit être fondée sur l'exception en raison de l'inscription « *lorsque les nécessités de l'information l'exigent* ». Le principe d'exception de l'écoute judiciaire était, d'ailleurs, le vœu des députés qui avaient proposé un amendement pour préciser et souligner l'exception d'un tel dispositif, et, même si cet a été adopté, il ne fut pas repris finalement dans le texte final²³⁵.

b) Des interceptions judiciaires pleinement justifiées par les impératifs de sécurité nationale

La loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle²³⁶ a modifié la loi du 10 juillet 1991 précitée. Ces

²²⁹ *Ibid.*, art. 100-4.

²³⁰ *Ibid.*, art. 100-5.

²³¹ « *Le procureur de la République représente en personne ou par ses substituts le ministère public près le Tribunal de grande instance. Il représente également en personne ou par ses substituts le ministère public auprès de la Cour d'assises instituée au siège du Tribunal. Il représente, de même, en personne ou par ses substituts, le ministère public auprès du Tribunal de police ou de la juridiction de proximité dans les conditions fixées par l'article 45 du présent Code* », *Ibid.*, art. 39.

²³² « *Le procureur général représente en personne ou par ses substituts le ministère public auprès de la Cour d'appel et auprès de la Cour d'assis instituée au siège de la Cour d'appel. Il peut, dans les mêmes conditions, représenter le ministère public auprès des autres Cours d'assises du ressort de la Cour d'appel* », *Ibid.*, art. 34.

²³³ *Ibid.*, art. 100-6.

²³⁴ Cette dernière estimant que « *le système [des écoutes] n'offre pas pour le moment de sauvegardes adéquates contre divers abus à redouter. Par exemple, rien ne définit [...] les circonstances dans lesquelles peut ou doit s'opérer l'effacement ou la destruction des dites bandes, notamment après non-lieu ou relaxe* », Cour EDH, 24 avril 1990, *Huvig c/ France*, req. n°11105/84.

²³⁵ « *Un texte est finalement adopté sous la forme suivante : - les autres moyens d'investigation ne permettent pas de cerner la vérité ; - les écoutes ne constituent pas un artifice déloyal ni une violation des droits de la défense ; - la décision d'interception est écrite. Elle n'a pas de caractère général et n'est susceptible d'aucun recours* », in Claudine GUÉRIER, *op. cit.*, 2000, p. 90-91.

²³⁶ L. n°2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, *JORF*, n°159, 10 juillet 2004, p. 12 483, texte n° 1.

modifications n'existent cependant plus, étant donné l'abrogation de la loi du 10 juillet 1991 avec la loi du 13 novembre 2014²³⁷ ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2012²³⁸. Le législateur a prévu d'autres situations où il est possible de recourir aux écoutes téléphoniques judiciaires. Par exemple, l'article 74-2 du Code de procédure pénale autorise les interceptions judiciaires pour les personnes qui sont en fuite, ou celles inscrites sur des fichiers de police, mais n'ayant pas fait part de leur déplacement. De même, l'article 80-4 prévoit lesdites interceptions dans le cas d'un décès ou d'une disparition, de nature inconnue ou suspecte.

Enfin, depuis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité²³⁹, l'interception judiciaire est applicable dans le cadre de la lutte contre la délinquance et la criminalité organisées, à l'article 706-95 du Code de procédure pénale²⁴⁰. Ainsi, hors articles 100 et suivants du Code de procédure pénale, il est donc possible de recourir aux interceptions judiciaires par la voie des articles 706-95 et suivants du Code de procédure pénale, en matière de délinquance et de criminalité organisées. La loi du 3 juin 2016 a, en premier lieu, pris en compte l'évolution des communications puisque les interceptions judiciaires, aux articles 100 et suivants du même Code traitent non plus de communications, mais de communications électroniques²⁴¹. En deuxième lieu, elle a aussi modifié les articles 706-95 et suivants. En effet, l'article 706-95 prévoit pour des besoins d'enquête de flagrance ou d'enquête préliminaire, la possibilité pour le juge des libertés et de la détention d'ordonner des interceptions judiciaires²⁴². Des interceptions judiciaires sont donc autorisées et contrôlées par le juge des libertés et de la détention, avec une référence explicite aux articles traitant spécifiquement des interceptions judiciaires. Par ailleurs, initialement fixée à quinze jours, la durée de cette interception est désormais d'un mois, avec l'intervention de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure²⁴³.

Il y a donc là double intervention des magistrats, avec, dans le deuxième temps, office du juge d'instruction. Mais encore une fois, dans cette étape, le juge des libertés et de la détention intervient dans la procédure pour autoriser l'interception et être informé sur les éléments de mise en œuvre de cette interception²⁴⁴. Cette disposition du

²³⁷L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 préc., art. 24.

²³⁸Ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 13 mars 2012, p. 4 533, texte n°1.

²³⁹L. n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *JORF*, n°59, 10 mars 2004, p. 4 567, texte n°1, art. 1.

²⁴⁰L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 2.

²⁴¹*Ibid.*, art. 57.

²⁴²Le juge des libertés et de la détention « peut, à la requête du procureur de la République, autoriser l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des communications électroniques selon les modalités prévues par les articles 100, deuxième alinéa, 100-1 et 100-3 à 100-7, pour une durée d'un mois, renouvelable une fois dans les mêmes conditions de forme et de durée. Ces opérations sont faites sous le contrôle du juge des libertés et de la détention », CPP, art. 706-95.

²⁴³L. n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 15 mars 2011, p. 4 582, texte n°2, art. 35.

²⁴⁴Ce contrôle s'explique, en tant que ce juge a « autorisé l'interception [il] est informé sans délai par le procureur de la République des actes accomplis en application de l'alinéa précédent [706-95 al. 2],

Code de procédure pénale montre la présence d'un juge à chaque étape de l'opération d'écoute judiciaire, garantie d'une procédure évitant toute irrégularité dans la procédure d'écoute.

B. Un effort bienvenu d'encadrement juridique avec la loi relative au renseignement

Le cadre juridique donné aux interceptions téléphoniques avec la loi du 10 juillet 1991 a été une avancée non négligeable, mais elle restait encore insuffisante, que ce soit pour la garantie des droits et libertés des citoyens, ou en matière d'encadrement des activités de renseignement, dont les vides juridiques amenaient les agents des services de renseignement à agir hors de tout cadre légal²⁴⁵. Un mouvement d'encadrement au sein du Code de la sécurité intérieure a ainsi été initié avec l'ordonnance du 12 mars 2012²⁴⁶, mais il ne concernait que les interceptions de sécurité, à l'exclusion toute autre technique de renseignement. C'est en raison de ces insuffisances, qu'il a été préconisé une loi relative au renseignement, afin de pallier l'absence de tout cadre juridique pour ces techniques²⁴⁷. Dans l'idée de créer un cadre juridique aux mesures de renseignement, le Gouvernement a suivi les préconisations des députés et a souhaité, lors du Conseil des ministres du 19 mars 2015, créer un cadre cohérent. La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement « *ouvre une page nouvelle dans le droit français de la sécurité nationale* »²⁴⁸, permettant de concrétiser cet encadrement juridique des différentes techniques de recueil de renseignement commencé au début des années 1990²⁴⁹.

Avant que la procédure des techniques de recueil de renseignement soit mise en vigueur, le président de la République²⁵⁰, le président du Sénat²⁵¹ ainsi que 106 députés ont saisi le Conseil constitutionnel pour lui soumettre le projet de loi relative au renseignement, adopté en dernière lecture à l'Assemblée nationale, le 24 juin 2015²⁵².

notamment des procès-verbaux dressés en exécution de son autorisation, par application des articles 100-4 et 100-5 », CPP, art. 706-95 al. 3.

²⁴⁵URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 31.

²⁴⁶L'ord. 2012-351 a inscrit les interceptions de sécurité dans le Titre IV du Livre II dudit Code, aux articles L. 242-1 à L. 243-12. Ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 13 mars 2012, p. 4 533, texte n°1.

²⁴⁷La réforme du cadre juridique du renseignement avait pour but « *de prévoir et d'encadrer les opérations matérielles et techniques nécessaires à la mise en place de ces moyens spéciaux (pénétration d'un appartement en vue de sa sonorisation, immobilisation d'un véhicule pour permettre la pose d'une balise, etc.)* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 45.

²⁴⁸WARUSFEL (B.), « Les enjeux du nouveau cadre juridique du renseignement », pp. 405-423, in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (coord.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la Défense*, Mare & Martin, Paris, 2016, p. 405.

²⁴⁹« *La tendance historique est donc, en France, au renforcement du droit pour encadrer et contrôler, sur les plans administratifs et judiciaires, l'activité de renseignement, appelant par là même des actualisations de son cadre normatif* », in FORCADE (O.), *op. cit.*, 2013, p. 619.

²⁵⁰Saisine du Conseil constitutionnel en date du 25 juin 2015 présentée par le président de la République, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n°2015-713 DC, CSCL1515301X.

²⁵¹Saisine du Conseil constitutionnel en date du 25 juin 2015 présentée par le président du Sénat, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n°2015-713 DC, CSCL1515298X.

²⁵²Projet de loi relatif au renseignement, Assemblée nationale, texte adopté n°542, 24 juin 2015.

La saisine des 106 députés portait en partie, sur le contrôle de toutes les techniques de renseignement²⁵³. Alors que la censure de l'article L. 851-3 du Code de la sécurité intérieure était demandée par les députés²⁵⁴, car « *le recueil automatisé de données est contraire à l'esprit de 1978 et pourrait aller à l'encontre de plusieurs dispositions constitutionnelles* »²⁵⁵, le Conseil constitutionnel ne va censurer, que très partiellement, le projet de loi relatif au renseignement, concernant les articles L. 821-6 et L. 854-1²⁵⁶, à savoir respectivement, la procédure d'urgence de mise en œuvre d'une technique de recueil sans autorisation préalable du Premier ministre, et la surveillance des communications électroniques internationales.

L'inconstitutionnalité des dispositions concernées n'a pas substantiellement altéré la loi. Alors que des garanties étaient apportées en matière de contrôle des techniques de renseignement, la loi n'avait pas prévu, en revanche, de garanties pour ce qui concernait la surveillance des communications internationales, méconnaissant donc, de manière flagrante la protection des droits et libertés apportée aux citoyens²⁵⁷. Cependant, l'inconstitutionnalité des dispositions n'était que provisoire, et il était de ce fait possible, après coup, que ces dispositions soient remises de nouveau au vote²⁵⁸. Ce fut le cas, en l'espèce, concernant l'article L. 854-1, qui a été inscrit dans le Code de la sécurité intérieure, avec la loi du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales²⁵⁹. Par cette loi, des garanties procédurales furent donc apportées²⁶⁰, même si le domaine d'action concernant les communications internationales appela une procédure spécifique et dérogatoire par rapport aux autres techniques de renseignement, comme, par exemple, l'absence de

²⁵³Saisine du Conseil constitutionnel en date du 25 juin 2015 présentée par au moins soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n°2015-713 DC, CSCL1515304X.

²⁵⁴« *Considérant que les députés requérants soutiennent que, compte tenu du nombre de données susceptibles d'être contrôlées et de l'insuffisance des garanties concernant les 'faux positifs', la technique prévue par ces dispositions porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée* », Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 59.

²⁵⁵<https://3millions7.cfjlab.fr/2015/05/07/le-conseil-constitutionnel-ne-censurera-pas-la-loi-sur-le-renseignement/>, consulté le 22 décembre 2016.

²⁵⁶Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, §. 1.

²⁵⁷« *Considérant qu'en ne définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés en application de l'article L. 854-1, ni celles du contrôle par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées en application de ce même article et de leurs conditions de mise en œuvre, le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, par suite, les dispositions du paragraphe I de l'article L. 854-1, qui méconnaissent l'article 34 de la Constitution, doivent être déclarées contraires à la Constitution* », *Ibid.*, §. 78.

²⁵⁸En effet, « *il reviendra au chef de l'Etat soit de renvoyer cette disposition devant l'Assemblée nationale pour une seconde lecture, soit d'inscrire cette partie détachable du texte à une nouvelle législation postérieure* », in <https://3millions7.cfjlab.fr/2015/05/07/le-conseil-constitutionnel-ne-censurera-pas-la-loi-sur-le-renseignement/>, consulté le 22 décembre 2016.

²⁵⁹L. n°2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, *JORF*, n°278, 1^{er} décembre 2015, p. 22 185, texte n°1, art. 1.

²⁶⁰« *Lorsqu'elle constate un manquement au présent chapitre, la Commission adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce que le manquement cesse et que les renseignements collectés soient, le cas échéant, détruits. Lorsque le Premier ministre ne donne pas suite à cette recommandation ou que les suites qui y sont données sont estimées insuffisantes, le Conseil d'Etat, statuant dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du Livre VII du Code de justice administrative, peut être saisi par le président ou par au moins trois membres de la Commission* », CSI, art. L. 854-9 al. 5.

demande d'autorisation préalable, formulée auprès de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), substituée par une obligation d'information *a posteriori*, de cette autorité administrative indépendante²⁶¹.

Une fois le contrôle du Conseil constitutionnel effectué, la loi du 24 juillet 2015²⁶² a pu donner un cadre juridique aux techniques de renseignement²⁶³. Une harmonisation²⁶⁴ a été effectuée au regard des mesures de surveillance de la police judiciaire, puisque le Code de la sécurité intérieure comprend désormais quatre chapitres, concernant chacun une technique de recueil de renseignement différente. Y sont inscrits l'accès aux données de connexion²⁶⁵, la sonorisation de certains lieux ou véhicules et la captation d'images et données informatiques²⁶⁶, les mesures de surveillance des communications électroniques internationales²⁶⁷ ou encore les interceptions de sécurité²⁶⁸.

§ 3 : Les effets de l'encadrement juridique des activités de renseignement

L'encadrement juridique des activités de renseignement a pour effet la réduction de la dichotomie entre mesures administratives de renseignement et mesures judiciaires (A). Par cet encadrement juridique, il a été constaté l'émergence d'une communauté du renseignement (B).

A. La réduction de la dichotomie entre mesures administratives de renseignement et mesures judiciaires

La dichotomie entre la police administrative et la police judiciaire est liée aux différents buts des deux polices. Alors que la police administrative est préventive, la police judiciaire est répressive. Cette distinction des deux polices lie chacune d'elles à un juge compétent différent, en raison de la liaison de la compétence et du fond, le juge administratif pour la police administrative et le juge judiciaire pour la police judiciaire. Cette distinction est fondée sur le critère finaliste des différentes actions de police

²⁶¹ « La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement reçoit communication de toutes les décisions et autorisations mentionnées à l'article L. 854-2 », CSI, art. L. 854-9 al. 1.

²⁶² L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 5

²⁶³ Les techniques de recueil de renseignement ont été regroupées dans le livre VIII de la partie législative du Code de la sécurité intérieure, au sein du titre V, intitulé « Des techniques de recueil de renseignement soumises à autorisation ». Ce titre comprend les articles L. 851-1 à L. 854-9.

²⁶⁴ Ainsi, « des moyens jusqu'à présent réservés aux services de police judiciaire vont ainsi être transposés dans le domaine de la prévention des risques (balisage de véhicules ou d'objets, sonorisation ou captation d'images dans des lieux privés, utilisation de logiciels espions) », in POUPEAU (D.), « Renseignement : le Gouvernement veut doter la France d'un cadre légal cohérent », *AJDA*, n°11, 30 mars 2015, p. 604.

²⁶⁵ CSI, chapitre 1^{er}, art. L. 851-1 à L. 851-7.

²⁶⁶ *Ibid.*, chapitre 3^{ème}, art. L. 853-1 et suiv.

²⁶⁷ *Ibid.*, chapitre 4^{ème}, art. L. 854-1 et suiv. Ces articles ont été insérés par la L. n°2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, *JORF*, n°278, 1^{er} décembre 2015, p. 22 185, texte n°1, art. 1.

²⁶⁸ Ces dernières, déjà inscrites auparavant aux articles L. 242-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure, se retrouvent dorénavant dans le deuxième chapitre du titre V, à l'article L. 852-1 du même Code.

menées²⁶⁹. Cependant, la distinction des deux polices peut s'avérer délicate dans sa mise en œuvre, notamment dans les cas où la mesure de police administrative prend la forme d'une sanction pénale, c'est-à-dire quand les mesures de police administrative permettent de prévenir la commission d'infractions pénalement sanctionnées²⁷⁰, comme cela a pu être le cas, dans la pratique²⁷¹. Dans le cadre des mesures de renseignement et de surveillance, il ressort un rapprochement des polices administrative et judiciaire à l'épreuve de leur distinction (1). Dans le cadre de la mise en œuvre des techniques de renseignement, il est néanmoins observation un processus d'administrativisation des mesures de renseignement (2).

1. Un rapprochement des polices administrative et judiciaire à l'épreuve de leur distinction

En droit, la dualité juridictionnelle met en avant la distinction de principe entre police administrative et police judiciaire (1°) mais, l'évolution du droit met en évidence que de nombreux éléments tendent à la réduction de cette distinction (2°).

1° La distinction de principe entre la police administrative et la police judiciaire

La loi du 10 juillet 1991 avait inscrit la différence entre les interceptions judiciaires au titre I^{er} de la loi et les interceptions administratives au titre II²⁷². Même maintenue, la distinction entre police administrative et police judiciaire montre néanmoins un certain rapprochement, notamment en matière de mesures de surveillance. Ce rapprochement est dû à la réduction des critères de distinction entre police administrative et police judiciaire, qui, originellement, réside dans la sauvegarde de l'ordre public pour la police administrative²⁷³, et la répression des auteurs d'infractions pour la police judiciaire.

Cependant, par loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité²⁷⁴, le législateur a maintenu cette distinction entre police administrative et police judiciaire, en donnant aux autorités judiciaires la possibilité d'effectuer des mesures de surveillance. Dans le cadre de la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées, les articles 706-73 à 706-105 du Code de procédure pénale

²⁶⁹CE Sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, Rec. 205 ; S. 1952.3.13, concl. J. Devolvé, note R. Drago ; TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek*, Rec. 636, concl. J. Delvolvé.

²⁷⁰Les arrêtés anti-mendicité qui interdisent de mendier sur une zone limitée et pendant un temps défini sont des actes administratifs, CE, 9 juillet 2003, *M. Lecomte et association AC Conflent*, n°229618.

²⁷¹Se fondant sur l'art. 10 du Code d'instruction criminelle (ancien art. 30 CPP), le préfet voulait effectuer des saisies de journaux en édictant plusieurs arrêtés. Les requérants formèrent un recours pour excès de pouvoir contre les arrêtés préfectoraux de saisie. Le Tribunal administratif d'Alger s'estima incompétent eu égard au fait que les saisies ont été effectuées sur le fondement de l'art. 10 du Code d'instruction criminelle. Pour le Conseil d'Etat, « *nonobstant les visas des arrêtés qui les ont ordonnées et la transmission des pièces au Parquet, les saisies dont s'agit présentent, le caractère de mesures administratives* », CE, Ass, 24 juin 1960, *Société Frampar et Société France Editions et Publications*, Rec. 412, concl. Heumann, *GAJA*, n°76.

²⁷²L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc..

²⁷³CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. 541, *GAJA*, n°44.

²⁷⁴L. n°2004-204 du 9 mars 2004 préc.

donnent aux officiers de police judiciaire et agents de police judiciaire, la possibilité d'infiltrer, de surveiller, d'intercepter des correspondances électroniques ou encore de sonoriser ou capter des images dans certains lieux et véhicules. De son côté, le du Conseil constitutionnel ne s'était pas étendu sur les pouvoirs de police administrative et de police judiciaire, il avait juste rappelé pour principe la conciliation entre les libertés et « *la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions* »²⁷⁵.

2° De nombreux éléments tendant à la réduction de cette distinction

Dans le domaine de la sécurité intérieure, la police administrative « *répressive* » se manifeste, par exemple, à l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, où la police municipale a pour mission « *de réprimer les atteintes à la tranquillité publique* ». Cette police administrative « *répressive* » se manifeste aussi, à l'article L. 332-1²⁷⁶ du Code de la sécurité intérieure²⁷⁷, mais encore à l'article L. 333-1 du même Code²⁷⁸, où, respectivement, les débits de boisson ou restaurants, ainsi que les établissements de musique, « *dont l'activité cause un trouble à l'ordre public, la sécurité ou la tranquillité publics peuvent faire l'objet d'un arrêté de fermeture administrative* »²⁷⁹. Inversement, la police judiciaire n'est pas non plus exempte d'un tel rapprochement, à l'image de l'article 35 du Code de procédure pénale, car le procureur général « *anime et coordonne l'action des procureurs de la République, en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale* ». Ainsi, il est donc prévu la possibilité d'une police administrative répressive, et, d'un autre côté, une police judiciaire préventive.

Par la suite, le législateur avait tenté de réduire cette distinction dans le projet de loi du 22 décembre 2005 relative à la lutte contre le terrorisme. Le Conseil devait notamment se prononcer sur une disposition permettant aux policiers et aux gendarmes d'avoir accès aux données de connexion, « *afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme* »²⁸⁰. Les juges de la rue de Montpensier avaient estimé dans leur décision que les réquisitions de données étaient des mesures relevant de la police administrative dont la responsabilité appartient à l'exécutif, écartant de ce fait, la compétence du juge

²⁷⁵ Cons. const., 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, déc. n°2004-492 DC, § 4.

²⁷⁶ Ancien art. L. 2215-6 CGCT abrogé avec la L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 précitée, art. 24. Cette même loi ratifiant l'ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 13 mars 2012, p. 4 533, texte n°1, art. 19 (V).

²⁷⁷ « *Les loteries de toute espèce sont prohibées* ».

²⁷⁸ « *Les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat dans le département, le préfet de police à Paris et le ministre de l'Intérieur peuvent ordonner la fermeture d'un débit de boissons ou d'un restaurant, notamment en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques, sont définies aux articles L. 3332-15 et L. 3332-16 du Code de la santé publique* ».

²⁷⁹ CSI, art. L. 332-1 et L. 333-1.

²⁸⁰ Projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, Sénat, n°43, 22 décembre 2005, art. 6.

judiciaire²⁸¹. En estimant que ces mesures relevaient seulement du pouvoir exécutif, sans le contrôle de l'autorité judiciaire à l'égard de ces réquisitions, « *l'opération de qualification ainsi effectuée par le juge constitutionnel dissimule en réalité une démarche téléologique dans laquelle l'élément central demeure la non-intervention de l'autorité judiciaire à telle enseigne que le critère finaliste est relégué à l'arrière-plan* »²⁸².

Au final, le Conseil constitutionnel a rappelé, en 2006, la distinction entre la police administrative et la police judiciaire, tout en démontrant que ce n'est pas le critère finaliste qui est déterminant, à savoir la prévention ou la répression, mais bien le critère organique, en soulignant « *l'importance de l'autorité de référence pour identifier la nature d'une opération de police : ce n'est pas lorsqu'elles sont utilisées à des fins de prévention mais lorsqu'elles sont mises en œuvre sous l'autorité du Premier ministre que ces activités constituent des mesures de police administrative* »²⁸³. La loi relative à la lutte contre le terrorisme a été une étape majeure dans la reconnaissance de l'administrativisation des techniques de renseignement en prenant en compte l'aspect organique, déterminant la finalité, et ainsi, rattacher les mesures concernées à la police administrative²⁸⁴.

Enfin, la réduction de la même distinction s'est observée en matière de charge de la preuve, puisque « *si les informations recueillies par les services spécialisés de renseignement ne peuvent pas directement servir de preuve pour une infraction commise, elles permettront (et permettent déjà) de faire démarrer une enquête ou une instruction* »²⁸⁵. Dans le commentaire des décisions 2015-713 sur la loi relative au renseignement et 2015-714 sur la loi relative à la nomination du Président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, le Conseil constitutionnel s'était prononcé en matière de droit de la preuve, et avait estimé que « *le principe du contradictoire et le respect des droits de la défense impliquent en particulier qu'une personne mise en cause devant une juridiction répressive ait été mis en mesure, par elle-même ou par son avocat, de contester les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments de preuve qui fondent sa mise en cause* »²⁸⁶. Cependant, et même

²⁸¹ « *Les données techniques que l'article 6 de la loi déferée autorise les services de police et de Gendarmerie à requérir peuvent déjà être obtenues, en application des dispositions du Code de procédure pénale, dans le cadre d'opérations de police judiciaire destinées à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves ou à en rechercher les auteurs ; que, pour leur part, les réquisitions de données permises par les nouvelles dispositions constituent des mesures de police purement administrative ; qu'elles ne sont pas placées sous la direction ou la surveillance de l'autorité judiciaire, mais relèvent de la seule responsabilité du pouvoir exécutif ; qu'elles ne peuvent donc avoir d'autre finalité que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions* », Cons. const., 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relative à la sécurité intérieure et aux contrôles frontaliers, déc. n°2005-532 DC, §. 5.

²⁸² GRANGER (M.-A.), *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, LGDJ, Paris, 2011, p. 221.

²⁸³ BEDARRIDES (E.), « Des écoutes au renseignement : un exemple de la distinction entre les polices judiciaire et administrative », pp. 2026-2034, *AJDA*, n°36, 2 novembre 2015, p. 2028.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 2029.

²⁸⁵ PARIZOT (R.), « Surveiller et prévenir... à quel prix ? Commentaire de la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement », pp. 1816-1824, *JCP*, n°41, 5 octobre 2015, p. 1818.

²⁸⁶ Cons. const., 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, déc. n°2014-693 DC, § 25.

si principe du respect du contradictoire a été rappelé, les juges de la rue de Montpensier ont modéré cette affirmation qui « *n'implique pas que l'origine et les conditions de recueil de tous les renseignements obtenus dans le cadre de l'enquête ou de l'instruction, et qui permettent de l'orienter, soient versées au dossier et ainsi soumises au principe du contradictoire* »²⁸⁷. Il est ainsi donc fait état d'une modération du principe du contradictoire, dans le cadre de techniques de renseignement, introduisant l'idée que les techniques de renseignement sont des mesures exorbitantes du droit commun, dont l'application peut de ce fait nécessiter aussi une dérogation dans le cadre d'un procès où des preuves seraient obtenues par ces mêmes techniques de renseignement.

2. Un processus d'administrativisation des mesures de renseignement

L'administrativisation progressive des mesures du renseignement (1°) est un processus conforté par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement (2°), avec une compétence spécifique reconnue au juge administratif (3°).

1° L'administrativisation progressive des mesures de renseignement

L'administrativisation des mesures de police a pu être constatée dans le cadre de l'administration de la preuve. En ce sens, la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) a pour mission « *de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation* »²⁸⁸. Ainsi, ce service de renseignement intérieur dont les agents ont la qualité d'officier de police judiciaire²⁸⁹ effectue, d'abord, ses recherches grâce aux mesures de police administrative²⁹⁰.

Le second élément qui tend à une administrativisation des mesures de renseignement est le fait que la loi du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019²⁹¹, ait créé l'article L. 232-7 du Code de la sécurité intérieure, où il est possible de mettre en place un traitement automatisé de données, « *pour les besoins de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme, des infractions mentionnées à l'article 695-23 du Code de procédure pénale et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, du rassemblement des preuves de ces*

²⁸⁷ « Elle implique en revanche qu'une information mettant en cause une personne ne peut pas constituer un élément de preuve devant la juridiction répressive si la personne mise en cause est privée de la possibilité de contester les conditions dans lesquelles elles ont été recueillies », in Commentaire des Déc. n°s 2015-713 DC et 2015-714 DC du 23 juillet 2015, p. 13.

²⁸⁸ D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°102, 2 mai 2014, texte n°23, art. 1.

²⁸⁹ CPP, art. 15-1.

²⁹⁰ « Concrètement, le renseignement obtenu par exemple dans le cadre de réquisitions administratives de données par la Direction [générale de la sécurité intérieure] peut tout à fait abonder une enquête ou une instruction en cours en étant acté dans un procès-verbal. Il y a là une sorte de « blanchiment du renseignement administratif » en ce sens qu'il intègre une procédure de police judiciaire alors même qu'il a été récolté dans le cadre d'une procédure de police administrative sans aucun contrôle de la part de l'autorité judiciaire », in GRANGER (M.-A.), *op. cit.*, 2011, p. 214.

²⁹¹ L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 préc., art. 17.

infractions et de ces atteintes ainsi que de la recherche de leurs auteurs, [par] le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense, le ministre chargé des Transports et le ministre chargé des Douanes ». Cette disposition approfondit encore l'administrativisation des mesures de renseignement, en donnant compétence à des membres du Gouvernement pour utiliser des mesures administratives de renseignement, tout en se fondant sur un article du Code de procédure pénale. Alors que la recherche de preuves dans le cadre d'une enquête ou d'une information judiciaire relève naturellement du domaine de l'autorité judiciaire, l'article 17 de la loi du 18 décembre 2013 souligne le fait « *que l'orientation choisie par le législateur – rapprocher les activités de renseignement de l'administration – le conduit en vérité à confier des missions de police judiciaire à l'autorité administrative* »²⁹². Le même constat peut être fait avec l'article 20 de cette même loi, créant l'article L. 246-1 du Code de la sécurité intérieure²⁹³, car la technique de recueil des données de connexion est considérée comme une mesure administrative. De même, la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme²⁹⁴ confirme cette évolution vers l'administrativisation, en ce qu'elle donne, à l'article 12²⁹⁵, la compétence à l'autorité administrative concernée pour demander aux fournisseurs ou à ceux qui mettent à disposition des services de communication en ligne, de retirer les contenus litigieux au regard de la lutte contre le terrorisme ou contre la pédopornographie.

2° Un processus conforté par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement

Dans le cadre du projet de loi relatif au renseignement, le Conseil d'Etat a rendu son avis le 12 mars 2015, en exprimant explicitement l'administrativisation des mesures de surveillance comprises dans le projet de loi, avec, comme référence, la liaison de la compétence et du fond. En effet, « *la mise en œuvre des techniques prévues par le projet de loi relevant de la police administrative, la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges relatifs à celle-ci* »²⁹⁶. A l'image de sa décision du 19 janvier 2006 sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme²⁹⁷, le Conseil constitutionnel a posé, dans le cadre du contrôle de la loi relative au renseignement, le principe que « *le recueil de renseignement au moyen de techniques définies au titre V du livre VIII du Code de la sécurité par les services spécialisés de renseignement pour l'exercice de leurs missions respectives relève de la seule police administrative ; qu'il ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions* »²⁹⁸.

²⁹²BEDARRIDES (E.), « Des écoutes au renseignement : un exemple de la distinction entre les polices judiciaire et administrative », *AJDA*, n°36, 2 novembre 2015, p. 2029.

²⁹³Cet article transpose CPCE, art. L. 34-1.

²⁹⁴L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 préc..

²⁹⁵L'art. 12 de la L. n°2004-1353 insère l'art. 6-1 à la L. n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

²⁹⁶CE Ass., avis, 12 mars 2015, *Avis sur un projet de loi relatif au renseignement*, n°389754, consid. 10.

²⁹⁷Cons. const., 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, déc. n°2005-532 DC.

²⁹⁸Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 9.

En outre, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²⁹⁹ procède à une administrativisation systématique pour ce qui concerne les mesures de recueil de renseignement, en particulier avec la création de l'article L. 841-1 du Code de la sécurité intérieure³⁰⁰, donnant la possibilité à une juridiction administrative ou judiciaire de saisir le Conseil d'Etat à titre préjudiciel, lorsque l'une ou l'autre des juridictions « *est saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une ou de plusieurs techniques de recueil de renseignement* ». La possibilité de saisir le Conseil d'Etat à titre préjudiciel s'explique par le fait que, dans le cadre d'une question relative à une technique de recueil de renseignement, la loi relative au renseignement³⁰¹ a mentionné que seuls les membres de la formation spécialisée du Conseil d'Etat et le rapporteur public « *sont habilités ès qualités au secret de la défense nationale* »³⁰². De plus, et si le législateur n'a pas expressément accordé compétence au juge judiciaire³⁰³, le fait même que le Conseil d'Etat soit saisi à titre préjudiciel, montre aussi que cette décision est administrative, car à plus forte raison, il accepte le recours contre cette décision qu'il considère être un acte administratif³⁰⁴.

Cet élément étaye l'idée de l'administrativisation des mesures de renseignement. Avec la possibilité d'un tel recours par une juridiction pénale, la loi relative au renseignement « *participe déjà indirectement à un encadrement de la 'judiciarisation' du renseignement, puisque le service qui choisira de communiquer à la justice des indices (notamment dans les affaires de terrorisme ou de grande criminalité) saura qu'il s'expose à être soumis a posteriori à un contrôle par voie d'exception de la légalité de la pratique à l'origine des informations concernées* »³⁰⁵.

3° Une compétence spécifique reconnue au juge administratif

Comme le relève le professeur Bertrand Warusfel, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement³⁰⁶ a introduit une avancée notable, à savoir que pour la première fois, le juge administratif est compétent pour juger des recours juridictionnels fondés sur des litiges liés au secret de la défense nationale³⁰⁷. Par cette avancée juridique, le Conseil d'Etat est officiellement compétent pour connaître des techniques

²⁹⁹L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 2.

³⁰⁰Modifié par la L. n°2015-1556 du 30 novembre 2016 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, *JORF*, n°278, 1^{er} décembre 2015, p. 22 185, texte n°1, art. 1.

³⁰¹L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2, art. 10.

³⁰²CJA, art. L. 773-2.

³⁰³Voir Cons. const., 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, n°86-224 DC.

³⁰⁴CJA, art. R. 421-1.

³⁰⁵WARUSFEL (B.), « Justice et sécurité nationale : l'apport de la loi sur le renseignement », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°31, juillet 2015, p. 73.

³⁰⁶L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc.

³⁰⁷« *Ce faisant, la France ne fait que rejoindre la liste déjà longue des pays qui ont organisé la possibilité pour certaines de leurs juridictions de se voir communiquer des informations classifiées, dont notamment le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Allemagne* », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, juillet 2015, p. 73.

de recueil de renseignement³⁰⁸, mais aussi des fichiers³⁰⁹ intéressant la sûreté de l'Etat³¹⁰. Pour ce faire, il a été créé une formation restreinte³¹¹, dont les membres sont habilités à qualités au secret de la défense nationale, pour pouvoir connaître des litiges dont ils ont été saisis³¹². Cette avancée est un rééquilibrage dans la protection des droits des justiciables, puisque les mesures étant administratives, et au regard de la liaison de la compétence et du fond, l'administrativisation des mesures de renseignement éloigne le juge judiciaire de ce contentieux³¹³, d'autant plus avec la codification au sein des Codes de la sécurité intérieure, et de justice administrative, de la compétence du Conseil d'Etat en la matière.

B. L'émergence d'une communauté du renseignement

Les premiers signes d'une communauté du renseignement en France apparaissent lors du conflit en Algérie (1954-1962), avec une coopération réelle entre les services du renseignement intérieur et du renseignement extérieur, même si une telle dénomination est prématurée³¹⁴. La création d'une communauté française du renseignement a été le fruit d'un long travail, effectué par étapes, à savoir la réorganisation de l'appareil de renseignement, entre 1988 et 1991, puis la parution du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008³¹⁵, et une référence explicite, le 23 juillet 2010, lors de la

³⁰⁸ « Sous réserve des dispositions particulières prévues à l'article L. 854-9 du présent Code, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du Livre VII du Code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement mentionnées au titre V du présent Livre », CSI, art. L. 841-1.

³⁰⁹ « Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du Livre VII du Code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 41 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'Etat dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat », *Ibid.*, art. L. 841-2.

³¹⁰ La compétence du Conseil d'Etat pour connaître du contentieux des techniques de recueil de renseignement ou des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat est, parallèlement au Code de la sécurité intérieure, inscrite à l'article L. 311-4-1 du Code de justice administrative.

³¹¹ « Sous réserve de l'inscription à un rôle de l'assemblée du contentieux ou de la section du contentieux qui siègent alors dans une formation restreinte, les affaires relevant du présent chapitre sont portées devant une formation spécialisée », CJA, art. L. 773-2 al. 1.

³¹² « Les membres des formations mentionnées au premier alinéa et leur rapporteur public sont habilités à qualités au secret de la défense nationale. Les agents qui les assistent doivent être habilités au secret de la défense nationale aux fins d'accéder aux informations et aux documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Les membres de ces formations et leur rapporteur public sont astreints, comme les agents qui les assistent, au respect des règles protégées aux articles 413-10 et 226-13 du Code pénal pour les faits, les actes et les renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions », *Ibid.*, al. 3.

³¹³ « La nature administrative des activités de renseignement de sécurité nationale ne fait aucun doute », *in* WARUSFEL (B.), *op. cit.*, juillet 2015, p. 74.

³¹⁴ FORCADE (O.), « Le siècle des communautés du renseignement ? », *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010, p. 156.

³¹⁵ « Il faut attendre les tentatives des années 1988-1991 pour esquisser moins une réorganisation qu'une prise en compte inédite à Matignon du renseignement à l'intérieur de l'appareil d'Etat, avant les leçons tirées de la fin de la guerre froide, de la guerre du Golfe et du terrorisme depuis 2001 pour reconnaître une fonction anticipation dans la stratégie française énoncée par le Livre blanc de 2008. Le passage d'un renseignement de défense nationale à un renseignement de sécurité nationale s'est opéré en une dizaine d'années, ponctué par l'intégration de la coopération dans le ministère des Affaires étrangères, d'une part, et la création de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) d'autre part et d'un récent coordonnateur du renseignement auprès du Président de la République pour faire remonter des synthèses de renseignement régulières à l'Elysée et à Matignon, sur le modèle du Joint Intelligence Committee anglais », *in Ibid.*, p. 156.

création de l'Académie du renseignement³¹⁶. Surtout, l'étape finale est liée à la loi du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, créant officiellement la communauté française du renseignement, suivie de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. La communauté du renseignement est une synergie par essence évolutive et mouvante, parce qu'elle prend en compte la réalité des circonstances présentes, en l'occurrence, le renseignement et de sécurité nationale³¹⁷. Désormais, il existe donc une communauté comportant les six principaux services français de renseignement (1). La révolution opérée par la mise en place d'une telle communauté n'occulte, cependant pas, l'absence d'extension aux autres services spécialisés de renseignement (2).

1. Une communauté comportant les six principaux services français de renseignement

Il est fait état en France de la notion de communauté du renseignement, une communauté épistémique³¹⁸, reconnue au niveau juridique, depuis la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013³¹⁹. Sans plus de précisions dans la loi, la communauté du renseignement a ensuite été définie par le décret du 12 mai 2014 désignant les services spécialisés de renseignement³²⁰, qui devront établir un rapport annuel de synthèse à la Délégation parlementaire au renseignement. Par ce décret, il est clairement exprimé que la communauté française du renseignement se compose de : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction du renseignement³²¹ et de la sécurité de la défense³²² (DRSD), la Direction du renseignement militaire (DRM),

³¹⁶ « L'Académie du renseignement concourt à la formation du personnel des services de renseignement placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement », D. n°2010-800 du 23 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement, *JORF*, n°162, 16 juillet 2010, texte n°1, art. 2.

³¹⁷ « La notion de communauté nationale de renseignement est donc arbitraire et mouvante. Elle répond à la vision contingente des autorités qui la définissent en fonction de leur perception des menaces et des traditions organisationnelles », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, avril 2015, p. 47.

³¹⁸ La communauté épistémique est « définie comme 'un réseau de professionnels avec une expertise reconnue et une compétence dans un domaine particulier et une revendication crédible à un savoir utile pour les politiques dans le domaine considéré'. Dans le champ de la sécurité, on a vu ainsi apparaître les notions de 'communauté de sécurité nationale' promue aux Etats-Unis en 1947 par le secrétaire à la Défense Forrestal et par Eberstadt, ou de 'communauté militaire', par exemple dans le *Livre blanc français sur la défense de 1994* », in *Ibid.*, p. 44.

³¹⁹ L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 préc., art. 12. Cette loi vient modifier l'art.6 nonies de l'ord. 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en expliquant que les services spécialisés de renseignement désignés par décrets devront fournir un rapport annuel de synthèse à la Délégation parlementaire au renseignement.

³²⁰ D. n°2014-1474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement, *JORF*, n°111, 14 mai 2014, p. 7 968, texte n°1.

³²¹ Auparavant dénommée Direction de la protection et de la sécurité de la défense, elle est devenue la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, avec le D. n°2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°236, 9 octobre 2016, texte n°13.

³²² « Cette dénomination clarifie la mission de cette Direction dont le renseignement de contre-ingérence a toujours été le cœur de métier. L'évolution de cette mission qui est concomitante à l'évolution de la menace, se manifeste par la part croissante accordée aux métiers liés à la recherche et à l'analyse, ainsi qu'aux métiers liés à l'informatique et à la cyberdéfense », in ADAM (P.), *Rapport relatif à*

la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), le Service à compétence nationale dénommé Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestines (TRACFIN), sans oublier le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme³²³ (CNR), et l'Académie du renseignement³²⁴, cette dernière assurant aussi le secrétariat³²⁵ de l'Inspection des services de renseignement³²⁶ (ISR). De surcroît, et avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, les services de renseignement formant la communauté française du renseignement ont aussi été définis, au sens du Code de la sécurité intérieure³²⁷.

Alors que les différents services de renseignement étaient éparpillés et n'étaient concernés que par leurs décrets fixant l'organisation ou les missions et attributions, la loi du 24 juillet 2015 et les décrets d'application ont permis une avancée fondamentale dans le regroupement de ces services, dans l'idée d'éviter d'observer encore plus longtemps une balkanisation des services spécialisés, cela, à l'aide d'un cadre normatif cohérent³²⁸. De plus, l'institutionnalisation du renseignement par la mise en place d'une communauté du renseignement met en évidence l'intérêt pris par les autorités publiques, même si le renseignement est un moyen concourant à la sécurité nationale, et non une fin, pour justifier le développement d'un Etat sécuritaire³²⁹.

l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement, Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017, p. 44.

³²³Le Centre national de contre-terrorisme, une structure relevant du Conseil national du renseignement, et sous l'autorité du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, fait aussi partie de la communauté du renseignement, D. n°2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au Centre national de contre-terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°1, art. 2.

³²⁴D. n°2014-1474 du 14 mai 2014 préc., art. 1.

³²⁵D. n°2014-833 du 24 juillet relatif à l'Inspection des services de renseignement, *JORF*, n°170, 25 juillet 2014, texte n°2, art. 5.

³²⁶« *L'Inspection des services de renseignement réalise des missions de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation à l'égard des services spécialisés de renseignement ainsi que de l'Académie du renseignement [...]. Ces missions sont effectuées sur instruction du Premier ministre, qui saisit l'Inspection des services de renseignement de sa propre initiative, soit sur proposition des ministres chargés de la défense, de la sécurité intérieure, de l'économie ou du budget, ou du coordonnateur national du renseignement* », *Ibid.*, art. 2.

³²⁷« *Les services spécialisés de renseignement sont la Direction générale de la sécurité extérieure, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, la Direction du renseignement militaire, la Direction générale de la sécurité intérieure, le service à compétence nationale dénommé 'Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières' et le service à compétence nationale dénommé 'Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins'* », CSI, art. R. 811-1.

³²⁸« *La loi du 24 juillet 2015 a fait émerger une politique publique qui se construit au fil de l'eau, au gré de 'rustines' législatives successives, et signifie la volonté des pouvoirs publics d'assumer pleinement leur action dans un domaine fondamental pour la protection des Français* », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *Rapport relatif aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016, p. 157.

³²⁹FORCADE (O.), *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 157.

2. L'absence d'extension aux autres services spécialisés de renseignement

Par le rapport de mai 2013 sur le cadre juridique applicable aux services de renseignement, il a été traité du coordonnateur national du renseignement qui aurait pour mission de « *repenser les contours de la 'communauté du renseignement'* »³³⁰ avec trois cercles, dont le premier comprend la communauté actuelle, hors les services relevant du ministère de l'Economie³³¹. Dans le deuxième cercle étaient inclus les services de renseignement du ministère de l'Economie, plus le renseignement territorial, à savoir la Service central du renseignement territorial (SCRT) et la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la Gendarmerie nationale³³². Enfin, « *un troisième cercle regrouperait entre autres le SIRASCO, le bureau pénitentiaire, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), voire le Commandement des opérations spéciales* »³³³. La nécessité de concevoir plusieurs cercles, ou une communauté du renseignement est expliquée par la prise en compte indispensable de la nature³³⁴ des menaces auxquelles l'Etat français doit faire face, à savoir, en priorité, le terrorisme et la criminalité organisée.

Avec la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013 précitée³³⁵, la création d'une communauté du renseignement constituant un premier cercle a été effective³³⁶. Après les « *premiers six* », les propositions des députés Jean-Jacques Urvoas et Patrick Verchère ont été partiellement suivies. Un mouvement d'extension a émergé, avec le décret du 11 décembre 2015 relatif aux autres services que ceux de la communauté du renseignement³³⁷, qui peuvent utiliser les techniques de renseignement prévues dans le Code de la sécurité intérieure. Ce ne sont donc pas moins de trente-trois services, unités ou brigades qui ont été autorisés, depuis le 11 décembre 2015, à utiliser des techniques de renseignement, et donc, faire partie d'une communauté très élargie. De plus, les organismes du renseignement pénitentiaire ont aussi été ajoutés, depuis le 16 janvier 2017³³⁸. Ainsi, en comptant la communauté du renseignement originelle, le

³³⁰URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 113.

³³¹Il était compris dans « *un premier cercle un noyau dur, qui comprendrait la DGSE, la [DGSI, la DRM et la [DRSD]* », in *Ibid.*

³³²*Ibid.*, p. 114.

³³³« *On pourrait même imaginer lui adjoindre la direction de la Prospective du Quai d'Orsay, la Direction des Affaires stratégiques du ministère de la Défense* », in *Ibid.*

³³⁴« *La nature de la menace provoquerait donc durablement l'adaptation de la sociologie des organisations du renseignement, en dissolvant les spécificités professionnelles au profit d'une intégration nationale des moyens et de coopérations internationales seules susceptibles de relever des défis à l'échelle mondiale. Ce scénario offre plusieurs avantages : partage des compétences, des coûts, des missions ; facilitation des coopérations secrètes qui constituent un fort horizon d'attente pour des Etats n'ayant pas les moyens de développer une panoplie complète du renseignement ou dépourvus de savoir-faire particulier* », in FORCADE (O.), *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 157.

³³⁵L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 préc.

³³⁶CSI, art. R. 811-1.

³³⁷D. n°2015-1369 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du Livre VIII du Code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°288, 12 décembre 2015, p. 22 978, texte n°28.

³³⁸D. n°2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la Justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du Livre VIII du Code de la sécurité

renseignement pénitentiaire³³⁹, et les autres services, quarante structures différentes sont définies comme pouvant recueillir du renseignement. D'un extrême où il n'y avait pas de communauté structurée du renseignement en France, la liste des services habilités à recourir aux techniques de renseignement est passée à un autre extrême, avec une liste exhaustive d'organismes relevant du ministère de l'Intérieur et du ministère des Armées, de manière quasi-anarchique.

L'élargissement à ces directions et services à l'utilisation de techniques de renseignement n'entraîne pas, *ipso facto*, un élargissement parallèle de la communauté du renseignement. Cependant, il met en lien la frontière entre renseignement et missions de police judiciaire, dont les structures concernées ont un besoin en techniques de renseignement. L'élargissement massif de l'utilisation des techniques de renseignement à ces autorités administratives met néanmoins en évidence la présence d'un nombre très important de structures, qu'il faudrait veiller à réduire dans un souci de cohérence de l'action publique, en l'occurrence ici, du renseignement, voire de la judiciarisation de comportements prouvés par un travail de renseignement. Parler d'un second cercle de la communauté du renseignement est donc un abus de langage, car ces directions et services ne voient pas leur travail orienté lors du Conseil national du renseignement³⁴⁰, et ne participent pas non plus aux formations dispensés à l'Académie du renseignement³⁴¹. Enfin, ils n'exercent pas non plus du renseignement à temps plein, mais utilisent le renseignement comme une fin, et non comme un moyen, dans le cadre de leurs missions.

L'élargissement de la communauté du renseignement pourrait concerner les services dont le recueil, la production et l'analyse du renseignement est une mission à part entière, comme le Service central du renseignement territorial³⁴² (SCRT)³⁴³, la

intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°14, 17 janvier 2017, texte n°28.

³³⁹ « Les services placés sous l'autorité du ministère de la Justice, autres que les services spécialisés de renseignement, mentionnés à l'article L. 811-4 sont, [...] : sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire, le Bureau central du renseignement pénitentiaire au sein de la Direction de l'administration pénitentiaire et les cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire au sein des directions interrégionales des services pénitentiaires et de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer, au titre des finalités mentionnées aux 4° et 6° de l'article L. 811-3 et pour le seul exercice de des missions qui sont assignés à l'administration pénitentiaire envers les personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire en application de l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009 », CSI, art. R. 811-2 III.

³⁴⁰ « Le Conseil national du renseignement constitue une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale. Le Conseil national du renseignement définit les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement », C. déf., art. R*1122-6.

³⁴¹ « L'Académie du renseignement concourt à la formation du personnel des services de renseignement placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement ainsi qu'à la diffusion de la culture du renseignement », D. n°2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement, *JORF*, n°162, 16 juillet 2010, texte n°1.

³⁴² Cette extension est progressive. La Délégation parlementaire au renseignement a noté que ce service avait des difficultés à accéder aux procédures judiciaires antiterroristes. Par voie de conséquence, « le SCRT n'a eu accès à aucune information sur les enquêtes conduites à la suite des trois attentats de Magnanville, Nice et Saint-Etienne du Rouvray (...). Cette préoccupation a été prise en compte par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique », in ADAM (P.), *Rapport relatif à l'activité de la*

Sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO) relevant de la Gendarmerie nationale, le Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP), la Direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP), pour autant que celle-ci ne soit pas rattachée auparavant, à la Direction générale de la sécurité intérieure, mais aussi l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). A ces directions et services cités, la communauté élargie pourrait aussi comprendre des structures qui ne recueillent pas du renseignement, mais qui apportent des analyses et synthèses du renseignement recueilli, dans un cadre nécessaire de prospective, ces organismes étant : le Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO), l'Agence française anticorruption³⁴⁴, la Délégation générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), et le Centre d'analyses, de prévision et de stratégie (CAPS) relevant du Quai d'Orsay.

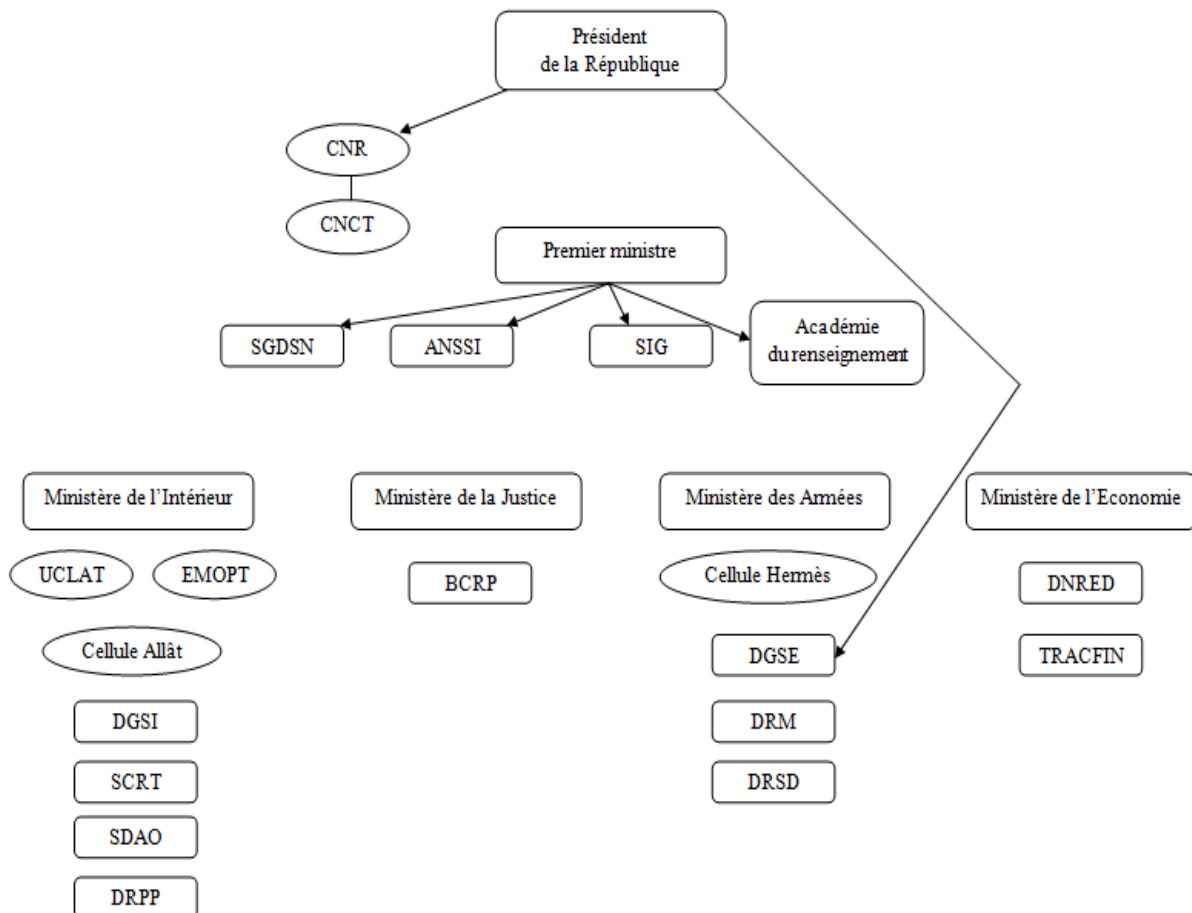
La prise en compte de ces directions et services dans une communauté du renseignement agrandie³⁴⁵ est indispensable pour que la fonction connaissance et anticipation soit pleinement maîtrisée, car les services de renseignement doivent non seulement se renseigner sur les menaces environnantes, mais aussi avoir une action d'avance dans l'anticipation des risques et menaces pouvant porter à la sécurité nationale à court, moyen et long terme.

Délégation parlementaire au renseignement, Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017, p. 52.

³⁴³ Depuis la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, il a été créé l'article 706-25-2 du Code de procédure pénale, donnant la possibilité aux services de renseignement du premier cercle, mentionnés à l'article L. 811-2 du Code de la sécurité intérieure, mais encore aux services du second cercle, mentionnés à l'article L. 811-4 du même Code, dont le Service central du renseignement territorial, la possibilité de consulter les procédures judiciaires antiterroristes, L. 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, *JORF*, n°51, 1^{er} mars 2017, texte n°3, art. 14.

³⁴⁴ L'Agence française anticorruption s'est substituée au Service central de prévention de la corruption (SCPC), depuis la L. n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *JORF*, n°287, 10 décembre 2016, texte n°2, art. 1 à 5.

³⁴⁵ « *La mutualisation des moyens nationaux de renseignement, le partage des missions de sécurité et de l'exploitation du renseignement face à des menaces globalisées, l'approfondissement et la systématisation des coopérations secrètes s'écrivent en un horizon indépassable des décennies futures* », in FORCADE (O.), *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 158.



Au regard des définitions proposées de la sécurité nationale et du renseignement public, il apparaît, en vertu du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, puis de l'article L. 1111-1 du Code de la défense, qu'il existe un lien ombilical entre ces deux notions. En effet, puisque la fonction connaissance et anticipation est une des fonctions stratégiques concourant à la sécurité nationale, et que le renseignement est élément participant à la fonction connaissance et anticipation, le renseignement concourt donc à la sécurité nationale, comme le rappelle expressément l'article L. 811-1 du Code de la sécurité intérieure.

Plus précisément, le lien entre renseignement public et la sécurité nationale s'observe à travers les éléments de définition donnés. Ainsi, la sécurité nationale est un intérêt essentiel comprenant les politiques de sécurité et de défense dans leur ensemble, justifiant des moyens régaliens et exorbitants du droit commun pour assurer la pérennité de la Nation. Les moyens régaliens et exorbitants du droit commun sont déployés ici dans le cadre du renseignement public, c'est-à-dire une fonction stratégique dont l'activité tient à la récolte du renseignement, en vue d'éclairer les décideurs politiques sur les positions à prendre à l'égard des menaces pouvant affecter la vie de la Nation, et cela grâce à des services spécialisés de renseignement, formant ou non une communauté du renseignement.

La problématique posée a pour nature de savoir comment il est procédé à l'activité de renseignement public pour concourir à la sécurité nationale, malgré la difficulté d'écrire sur le renseignement³⁴⁶. A plus forte raison, l'idée est de savoir comment les services français de renseignement, formant la communauté du renseignement – et les services hors communauté effectuant les mêmes missions – exercent leurs missions de renseignement public afin d'anticiper les crises et menaces éventuelles pouvant porter atteinte à la sécurité nationale, mais aussi d'analyser les moyens exorbitants du droit commun propres au renseignement public pour protéger cet intérêt essentiel inhérent à la vie de la Nation. A cet effet, il sera traité, dans une première partie des missions du renseignement public (**PARTIE I**), qui sont celles énumérées à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, et considérées comme des menaces justifiant l'utilisation de techniques de recueil de renseignement pour promouvoir les intérêts fondamentaux de la Nation. L'angle d'étude de la première partie se déroulant au regard de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité, cette démarche aura donc pour but d'étudier le renseignement à travers le critère matériel dans un sens réduit à la finalité du renseignement public, à savoir le caractère missionnel. Les missions prioritaires attribuées au renseignement public seront davantage étudiées, comme, la prévention du terrorisme, la criminalité organisée, mais encore, la contre-ingérence. Le champ de l'étude aura pour but d'apporter une analyse critique sur les missions du renseignement public, au regard de leurs attributions et de leur organisation administrative.

La difficulté de l'étude tient en ce qu'elle subordonne le critère organique au critère matériel, dans la mesure où les services de renseignement peuvent exercer la même mission³⁴⁷. Cette difficulté peut déjà être observée, en matière de sécurité nationale, pour ce qui concerne la Gendarmerie nationale, qui, depuis la loi du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale³⁴⁸, est « *organiquement militaire et fonctionnellement policière* »³⁴⁹, c'est-à-dire plus précisément que le critère matériel ou la mission de police judiciaire rattache alors les gendarmes au ministère de l'Intérieur³⁵⁰, tandis qu'hors mission de police judiciaire, les militaires de la Gendarmerie nationale

³⁴⁶Cette difficulté d'appréhender le renseignement est le thème du séminaire Métis sur le renseignement, organisé pour la vingtième saison de ce séminaire du centre d'histoire de Sciences Po Paris : « *exercice public à destination du plus grand nombre, l'écriture sur les services de renseignement recèle nombre de difficultés et de chausse-trappes. Entre souci de véricité et de crédibilité, mais aussi préservation des liens de confiance entretenus avec les services et leurs agents, les auteurs doivent concilier des intérêts parfois contradictoires* », in <http://www.sciencespo.fr/newsletter/archive-176799d647df900739d55480435d774e.html>, consulté le 13 septembre 2017.

³⁴⁷Par exemple, en matière de lutte contre le terrorisme : pour la Direction générale de la sécurité intérieure, D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°102, 2 mai 2014, texte n°23, art. 2 b) ; pour la Direction générale de la sécurité extérieure, C. déf, art. D3126-2 ; pour la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, C. déf, art. D3126-6 2°.

³⁴⁸L. n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale, *JORF*, n°180, 6 août 2009, p. 13 112, texte n°3.

³⁴⁹GOHIN (O.), « Création d'un Code de la sécurité nationale », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n°11-12, 17 mars 2014, p. 29-30.

³⁵⁰C. déf., art. L. 3225-1.

relèvent du ministère des Armées³⁵¹. Cette démarche a donc pour but de regrouper les services pour une même mission, et non d'appliquer le critère organique en subordonnant le critère matériel³⁵², ce qui aurait aussi eu pour effet de rappeler, pour chaque service, qu'il exerce une mission similaire. Néanmoins, le critère organique reste présent en filigrane tout le long de l'étude, puisque, que ce soit pour les missions, la coordination ou le contrôle, les services de renseignement français seront étudiés en fonction des différents thèmes de recherche.

Ensuite, il sera traité dans un second temps, des activités du renseignement public (**PARTIE II**). Ces activités complètent le caractère missionnel, car, en tant que ces missions doivent être exécutées en fonction des finalités de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, elles nécessitent des moyens humains, financiers et techniques pour être exécutées. Outre les moyens attribués à l'accomplissement des missions du renseignement public, ces missions ne peuvent être non plus assurées s'il n'y a pas de coordination du renseignement public, essentiellement d'ordre politique, mais encore en matière de renseignement technique.

Enfin, il sera traité dans un dernier temps des contrôles du renseignement public (**PARTIE III**), c'est-à-dire des différentes formes de contrôle de ce renseignement public, au regard des moyens exorbitants du droit commun utilisés pour exercer cette activité. A cet effet, cette étude apportera une critique sur la mise en place des activités et outils de renseignement, au regard de la protection des droits et libertés des citoyens, au travers des contrôles exercés par les contrôles internes et externes, à savoir les contrôles par l'administration, les autorités administratives indépendantes, et enfin, les contrôles parlementaire et juridictionnel. En effet, l'aspect contrôle du renseignement public est très important, puisque le surdimensionnement actuel du contrôle est la résultante des insuffisances du renseignement et de leur grande marge de manœuvre dans la pratique.

L'étude du renseignement public et de la sécurité nationale n'est pas seulement une étude du droit constitutionnel et du droit administratif du cadre juridique des activités de renseignement, étant donné son caractère pluridisciplinaire³⁵³. Néanmoins, elle concerne majoritairement le droit constitutionnel et administratif, avec l'étude de la

³⁵¹ « La Gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre des Armées pour l'exécution de ses missions militaires, notamment lorsqu'elle participe à des opérations des forces armées à l'extérieur du territoire national », *Ibid.*

³⁵² La subordination de l'organique par le matériel, ou de l'institutionnel par le missionnel révèle bien un double fractionnement, déjà entre défense et sécurité, mais encore pour chaque, et notamment pour la sécurité nationale, entre le fonctionnel, à savoir le critère matériel, et le caractère organique ou institutionnel, *in* GOHIN (O.), « Un droit de la sécurité nationale ? Approche constitutionnelle », *in* GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017, p. 212-213.

³⁵³ « Pour étudier le renseignement, il faut l'envisager comme un espace multidimensionnel appelant des connaissances théoriques, stratégiques, technologiques, politiques, socio-économiques, juridiques, géopolitiques, historiques et culturelles. Ces dimensions sont étroitement interdépendantes et forment en cela, un système. Il en ressort que l'étude du renseignement ne peut se concevoir en dehors d'une vision globale, et sans une conscience aiguë de sa complexité », *in* BULINGE (F.), *op. cit.*, septembre 2012, p. 15.

Constitution, des lois relatives à la sécurité, la défense et le renseignement, mais aussi les règlements, qui forment une part importante du droit du renseignement. Elle s'appuiera aussi sur la jurisprudence constitutionnelle et la jurisprudence administrative. Cette thèse comprend les éléments d'étude de tout le droit public français, en comportant aussi des éléments liés au contentieux administratif, aux finances publiques, ou encore à la science administrative, voire au droit européen. Si des éléments de droit comparé et de science politique comparée sont présents, cette étude n'a pas pour but d'être un travail essentiellement comparatif.

Par ailleurs, s'étendant au-delà du droit public, le droit pénal et la procédure pénale seront abordés, que ce soit pour les réponses pénales prolongeant les mesures administratives de surveillance, ou, les mesures de surveillance judiciaire élaborées par le Code de procédure pénale. En outre, l'étude du renseignement public et de la sécurité nationale comprend aussi des éléments liés à l'histoire de France contemporaine, et enfin de science politique. Conservant le fil conducteur du droit public français, cette étude est transversale, afin de mieux appréhender les principes posés par le droit, à propos de l'encadrement juridique des activités de renseignement, mais aussi la pratique et les méthodes opérationnelles des agents des services de renseignement, pour étudier les différences qu'il pourrait y avoir, entre la théorie et la pratique, et les confronter, dans le cadre d'une réflexion conciliant autant les impératifs liés à la sécurité nationale et les mesures intrusives qu'elle comporte, que la nécessaire protection des citoyens.

L'intérêt de cette thèse est d'apporter une analyse critique de droit public sur un sujet majoritairement abordé de manière journalistique, c'est-à-dire partisane et polémique. Ce sujet d'actualité est progressivement abordé par les universitaires, même si la doctrine est limitée à un nombre restreint de spécialistes et/ou universitaires en France. L'intérêt de l'étude est, de plus, d'apporter une réflexion transversale sur le renseignement public au regard de la sécurité, en essayant d'établir tous les tenants et aboutissants de cette mission régaliennne. S'inscrivant dans le cadre de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, elle la prolonge avec les nombreuses réformes législatives et réglementaires apportées, depuis la promulgation de cette loi, avec des exemples concrets mettant en avant les insuffisances, l'efficacité ou l'inefficacité des mesures adoptées.

Enfin, par l'analyse critique des missions, des moyens et structures de coordination et de contrôle, cette thèse a pour but de démontrer la complexe organisation administrative du renseignement, et les difficultés de fonctionnement liées à la mise en place de structures et organismes qui s'enchevêtrent, au détriment de la cohérence de l'action des services. De la sorte, cette étude a pour intérêt de porter un éclaircissement sur la lourde organisation administrative, par une tentative de simplification de celle-ci. Enfin, et au regard des mesures de surveillance qui sont entrées en vigueur depuis la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, cette étude a un dernier axe de recherche tourné vers le contrôle des activités de renseignement, et

sur les effets des différentes formes de contrôle apportées, dans l'idée de bien garantir les droits et libertés des citoyens³⁵⁴.

³⁵⁴La recherche documentaire a été interrompue au 2 septembre 2017.

PARTIE I : LES MISSIONS DU RENSEIGNEMENT PUBLIC

Afin de concourir à la sécurité nationale et de promouvoir les intérêts fondamentaux de la Nation, il est assigné aux services de renseignement des missions, dont la liste est donnée à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité, selon lequel il est possible de recourir à des techniques de recueil de renseignement pour les missions énumérées. C'est, parmi les différentes menaces énumérées que les services se verront assigner une mission de récolte du renseignement.

Au regard de la stratégie de sécurité nationale définie à l'article L. 1111-1 du Code de la défense, les missions du renseignement public permettent « *d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République* »¹. A cet effet, les missions du renseignement public auront pour objet le renseignement de sécurité publique pour la stabilité intérieure (**TITRE I**), concernant aussi bien la surveillance des mouvements organisés, qu'ils soient politiques ou liés à la criminalité organisée pouvant avoir une envergure transnationale, mais encore aux tentatives d'ingérence dont la France pourrait être victime. De surcroît, il y a dans les missions du renseignement public, le renseignement d'intérêt national pour la lutte contre le terrorisme (**TITRE II**), avec le renseignement d'intérêt civil, mais aussi le renseignement militaire, le renseignement d'intérêt national contre le terrorisme se situant dans une logique autant défensive qu'offensive.

¹C. déf., art. L. 1111-1 al. 1.

TITRE I : Le renseignement de sécurité publique pour la stabilité intérieure

« La tâche d'un Etat normal est avant tout de réaliser une pacification complète à l'intérieur des limites de l'Etat et de son territoire, à faire régner la 'tranquillité, la sécurité et l'ordre' et à créer de toute façon la situation normale, qui est la condition nécessaire pour que les normes du droit soient reconnues, étant donné que toute norme présuppose une situation normale et qu'il n'est pas de norme qui puisse faire autorité dans une situation totalement anormale par rapport à elle »¹.

Le renseignement public participe ainsi à la stabilité intérieure, puisqu'il doit, *in fine*, assurer le fonctionnement régulier des institutions, tel que le prévoit la Constitution française². Pour ce faire, le renseignement public peut s'analyser au regard du renseignement de sécurité publique. Des quatre orientations de la politique de sécurité publique dans le Code de la sécurité intérieure, il est fait état notamment du « *renforcement et de la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité* »³. Se référant spécifiquement à des forces de sécurité, la sécurité publique est un élément de la sécurité intérieure ayant pour but « *d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* »⁴. Le renseignement de sécurité publique a en ce sens, pour but de défendre les intérêts nationaux, mais encore la paix et l'ordre publics. Plus précisément, le renseignement de sécurité publique aura ici pour but de développer la fonction de renseignement telle que prévue dans le *Livre blanc sur la sécurité publique* de 2012, à savoir que « *la fonction de renseignement revêt dans la lutte contre la délinquance, les violences et la criminalité une dimension qui reste stratégique : détection des menaces, identification et suivi des groupes et individus à risques, anticipation et prévention des crises* »⁵.

Le renseignement de sécurité publique peut ainsi permettre d'anticiper et identifier les tentatives de déstabiliser l'Etat de l'intérieur, voire tenter de le renverser, de différentes manières, que ce soit par une volonté politique de déstabilisation de l'Etat, avec les mouvements criminels organisés liés à la criminalité transnationale, mais encore avec des tentatives d'ingérence étrangère.

Sur des domaines aussi différents que les mouvements politiques, les menaces criminelles organisées ou encore les tentatives d'espionnage, il existe une convergence en ce que des mouvements, s'ils réussissent, déstabiliseront l'Etat, que ce soit au niveau politique,

¹SCHMITT (C.), *La notion de politique* suivi de *Théorie du partisan*, Calmann-Lévy, Paris, 1972, p. 87.

²« *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat* », C., art. 5 al. 1.

³CSI, art. L. 111-2 2°.

⁴*Ibid.*, art. L. 111-1 al. 2.

⁵GAUDIN (M.) et BAUER (A.), *Livre blanc sur la sécurité publique*, rapport au ministre de l'Intérieur, La Documentation française, Paris, 2012, p. 128.

économique. C'est la raison pour laquelle, et de prime abord, il va être exercé le renseignement d'investigation contre les mouvements organisés (**Chapitre 1**). De surcroît, le renseignement de sécurité publique pour la stabilité intérieure comprend aussi la lutte contre les ingérences étrangères, raison pour laquelle il existe le renseignement de protection contre l'espionnage étranger (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : Le renseignement d'investigation contre les mouvements organisés

Le renseignement d'investigation par les services de renseignement sur les mouvements organisés participe à la stratégie de sécurité nationale, dans l'idée que cette lutte contribue à la protection, mais encore à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. A cet effet, les services de renseignement vont effectuer des missions de surveillance, dans le but d'étudier, de s'informer et de prévenir les atteintes à la stabilité intérieure de l'Etat, qui peuvent apparaître sous différentes formes, qu'elles soient politiques ou économiques.

Dans les missions classiques assignées aux services de renseignement, la lutte contre les mouvements organisés est un de leurs axes prioritaires de travail, car ces mouvements organisés peuvent s'incarner de différentes manières, mais la finalité est la même, à savoir les atteintes potentielles à la sécurité nationale. C'est la raison pour laquelle, et de prime abord, à l'égard des mouvements organisés politiques et/ou subversifs, les services de renseignement vont exercer la surveillance à l'encontre des tentatives politiques de déstabilisation de l'Etat (**Section 1**). De surcroît, les mouvements organisés n'opèrent pas seulement dans le champ politique, mais, ils peuvent aussi évoluer dans un autre domaine, à savoir celui de la criminalité organisée. Les activités de renseignement doivent donc, par ailleurs, porter vers l'accroissement des menaces criminelles organisées (**Section 2**).

Section 1 : La surveillance des services de renseignement à l'encontre des tentatives politiques de déstabilisation

Aux termes de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, les services de renseignement peuvent appliquer les techniques de renseignement permises par la loi du 24 juillet 2015¹, pour prévenir les « *atteintes à la forme républicaine des institutions* »², les « *actions tendant au maintien ou à la reconstitution des groupes dissous en application de l'article L. 212-1* »³, ou encore les « *violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique* »⁴. Tous ces mouvements organisés participent au processus de subversion, c'est-à-dire de « *déstabilisation d'un Etat ou d'un système politique dans un contexte dynamique* »⁵. La subversion peut disposer de différents moyens pour arriver au processus de déstabilisation : infiltration, désinformation, propagande, puis le sabotage et les émeutes, pour finir vers le terrorisme, la guérilla ou la guerre⁶. Ces mouvements politiques usent d'une violence politique révolutionnaire qui doit être dissociée du terrorisme. En effet, même si les méthodes employées peuvent être similaires au terrorisme, les mouvements

¹ L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171 du 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2, art. 2.

² CSI, art. L. 811-3 5° a).

³ *Ibid.*, art. L. 811-3 5° b).

⁴ *Ibid.*, art. L. 811-3 5° c) CSI.

⁵ BAUD (J.), *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques*, Charles Lavauzelle, 2003, p. 657.

⁶ *Ibid.*, p. 658.

politiques organisés usent d'une violence légitimée par l'action politique⁷, et pour un but politique bien défini, à la différence d'actes terroristes sans visée politique et indifférenciés quant aux personnes ciblées⁸.

La surveillance effectuée par les services de renseignement s'observe à l'égard de ces mouvements souhaitant déstabiliser politiquement l'Etat, avec la surveillance des mouvements autonomistes ou indépendantistes (§ 1). Les agents de renseignement ont une mission équivalente, dans la surveillance des mouvements contestataires (§ 2). Outre ces mouvements pouvant tenter de déstabiliser l'Etat, il doit y avoir, enfin, la prise en compte des violences urbaines par le renseignement territorial (§ 3).

§ 1 : La surveillance mouvements autonomistes ou indépendantistes

La France est une République unitaire dont l'organisation est décentralisée⁹, elle confère ainsi une certaine autonomie aux collectivités territoriales¹⁰. Cependant, la revendication autonomiste reste présente, notamment en Bretagne, en Corse, dans le pays basque, en Nouvelle-Calédonie, ou encore pour une partie des DROM-COM¹¹, dans la mesure où leur revendication porte sur le fait que la décentralisation n'est pas suffisante, ces divers mouvements appelant donc à l'indépendance, en usant de la violence politique révolutionnaire.

Pour la Corse, par exemple, après l'assassinat du préfet Claude Erignac, le 6 février 1998, l'affaire des paillotes corses du 19 avril 1999 et la progression des nationalistes corses aux élections territoriales du 7 mars 1999, le Gouvernement Jospin propose une modification du statut de l'île posé avec la loi du 13 mai 1991¹² et qui aboutira à la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse¹³, dont le but est d'étendre les pouvoirs de l'assemblée de Corse, et d'accorder une marge de manœuvre plus importante aux Corses dans le cadre de la décentralisation. La violence exercée par les mouvements nationalistes corses¹⁴ s'explique par le fait que ceux-ci estiment se battre en tant que mouvement de libération nationale¹⁵. Dans l'optique nationaliste et autonomiste, la violence politique corse s'inscrit dans une logique

⁷La violence politique révolutionnaire utilise comme légitimation le registre matérialiste, selon lequel « la violence est inscrite dans les lois de l'histoire et en continuité avec le mouvement révolutionnaire dont les organisations se veulent les héritières. Elle est nécessaire, inéluctable, imposée par l'ennemi qui ne se laissera pas abattre sans agir », in SOMMIER (I.), *La violence révolutionnaire*, Presses de la fondation nationale de Sciences politiques, Paris, 2008, p. 21.

⁸Ainsi, les groupes politiques révolutionnaires ne peuvent être appréhendés comme des « groupes terroristes, dans la mesure où leurs actions établissent une relation entre culpabilité et sanction, ce dont témoignent le refus de procéder à ces attentats indiscriminés et l'accès privilégié à l'assassinat politique », in *Ibid.*, p. 17.

⁹C., art. 1 al. 1.

¹⁰« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences », *Ibid.*, art. 72 al. 3.

¹¹Il s'agit essentiellement de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane pour les départements et régions d'outre-mer (DROM) et, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna pour les communautés d'outre-mer (COM). La Nouvelle-Calédonie comprend des mouvements indépendants, mais elle n'est pas reconnue dans les DROM-COM car elle dispose de son propre statut dans le titre XIII de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹²L. n°91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *JORF*, n°111, 14 mai 1991, p. 6 318.

¹³L. n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, *JORF*, 23 janvier 2002, p. 1 503.

¹⁴A savoir le Front de libération nationale corse (FLNC), Resistenza, Fronte Ribellu, Armata Corsa, Collectif Unita, Indipendenza, Unione di U populu Corsu (UPC), etc.

d'opposition claire et établie à la conception républicaine et unitaire de la France¹⁶, dans le but d'obtenir l'indépendance.

D'autre part, l'action des nationalistes basques¹⁷ a une forte ressemblance avec celle des corses concernant l'idée de revendiquer un territoire à libérer, et sur la méthode employée de l'explosif¹⁸. Cependant, pour les Basques, toute action violente est définitivement terminée, depuis la remise totale de leurs caches d'armes, le 8 avril 2017¹⁹.

Enfin, de manière assez proche les mouvements bretons²⁰ vont exercer une violence, cependant moins forte que celle de la Corse ou du pays basque²¹. Ces mouvements nationalistes optent majoritairement, quant à eux, pour un système fédéral, et non pour l'autonomie à l'instar des mouvements corses ou basques. Les différents mouvements autonomistes exprimant des revendications identitaires différentes n'en conservent pas moins de très bonnes relations, à tel point que la Bretagne sera un point de refuge et une base arrière pour les militants Basques poussés à la clandestinité en raison des opérations policières menées en France et en Espagne, mais aussi aux exactions commises par les Groupes antiterroristes de libération (GAL)²².

Pour parer aux tentatives de déstabilisation politique exercées par les mouvements autonomistes, le renseignement intérieur français avait et a encore pour mission de lutter contre ces différents mouvements. Par exemple, après l'assassinat du préfet de Corse Claude Erignac, le 6 février 1998, la Direction de la surveillance du territoire (DST) qui avait déjà pour mission de suivre les groupes et mouvements autonomistes a recherché et capturé, avec la collaboration du groupe spécialisé de la police Recherche, assistance, intervention, dissuasion (RAID), Yvan Colonna dans le Sud de la Corse, le 4 juillet 2003²³. En effet, avant la réforme de 2008 substituant la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) à la Direction de la surveillance du territoire, il y avait à côté du groupe *Recherches*, le grand groupe *Analyses*, comprenant deux Sous-sections dont la Sous-section contestations et

¹⁵ CRETTEZ (X.) et SOMMIER (I.), *op. cit.*, p. 41.

¹⁶ « La violence y est intégrée soit comme un élément de la culture corse et en ce sens partie à la prétention communautariste, soit plus simplement comme une réponse naturelle à l'autisme de l'Etat incapable de reconnaître en son sein une forme de pluralité culturelle », in CRETTEZ (X.), « La violence politique en Corse : état des lieux », pp. 123-134, in CRETTEZ (X.) et MUCCHIELLI (L.), *Les violences politiques en Europe. Un état des lieux*, La découverte, Paris, 2010, p. 125.

¹⁷ Les groupes nationalistes basques sont Euskadi Ta Askatasuna (ETA), le parti Batasuna, Iparretarrak ou encore, le Parti nationaliste basque (PNB).

¹⁸ CRETTEZ (X.) et SOMMIER (I.), *La France rebelle*, Ed. Michalon, Paris, 2002, p. 54.

¹⁹ <http://www.leparisien.fr/faits-divers/les-separatistes-basques-d-eta-vident-leurs-caches-d-armes-08-04-2017-6836406.php>, consulté le 30 avril 2017.

²⁰ Front de libération de la Bretagne (FLB), Union démocratique bretonne (UDB).

²¹ Les différents mouvements autonomistes bretons exprimant des revendications différentes n'en conservent pas moins de très bonnes relations, à tel point que la Bretagne sera un point de refuge et une base arrière pour les militants basques poussés à la clandestinité en raison des opérations policières menées en France et en Espagne, mais aussi aux exactions commises par les Groupes antiterroristes de libération (GAL), in CRETTEZ (X.) et SOMMIER (I.), *op. cit.*, p. 60.

²² *Ibid.*, p. 60.

²³ RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *L'espion du président. Au cœur de la police politique de Sarkozy*, Robert Laffont, Paris, 2012, p. 18.

violences (« C & V ») composée elle-même de plusieurs cellules sur les Basques et les Corses²⁴.

Quand la réforme a créé la Direction centrale du renseignement intérieur en 2008²⁵ et que son directeur était Bernard Squarcini, les mouvements corses étaient sous la surveillance du groupe « T 5 », chargé du terrorisme et composé d'une quinzaine de personnes, tandis que 25 autres fonctionnaires travaillaient, quant à eux, sur la question basque²⁶. L'attribution de ce service a été maintenue le 30 avril 2014²⁷, quand elle est devenue la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

Depuis la succession de Raymond Marcellin au ministère de l'Intérieur, en février 1974, par Michel Poniatowski, et tout au long des années 1980, les Renseignements généraux eurent pour mission de surveiller les mouvements autonomistes corses, basques et bretons²⁸. C'est dans le cadre de leur mission de surveillance des autonomistes corses qu'apparut, par exemple, l'affaire Orsoni : pour retrouver le corps de Guy Orsoni²⁹, tué le 17 juin 1983, une enquête fut diligentée par les Renseignements généraux de Marseille³⁰, qui remirent leur rapport à la Direction centrale des Renseignements généraux, le 2 août 1983, selon lequel leur cible, Guy Orsoni, fut tuée par des assassins informés par des policiers, et qui l'avaient confondu avec son frère³¹.

Cette mission de surveillance a été maintenue avec les successeurs des Renseignements généraux, par le décret du 27 juin 2008³², pour la Sous-direction de l'information générale (SDIG)³³, qui exerça sa mission principale de renseignement en recueillant de l'information générale³⁴. Enfin, les missions et attributions sont maintenues avec la réforme du 9 mai 2014 substituant la Sous-direction à l'information générale par le Service central du renseignement territorial (SCRT)³⁵.

²⁴ DUFRESNE (D.), *Tarnac, magasin général*, Librairie Arthème Fayard/Pluriel, Paris, 2013, p. 313.

²⁵ D. n°2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale du renseignement intérieur, *JORF*, n°150, 28 juin 2008, texte n°4.

²⁶ RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, Paris, 2012, p. 259.

²⁷ « Au titre de ses missions, la Direction générale de la sécurité intérieure : [...] b) concourt à la prévention et à la répression des actes de terrorisme ou portant atteinte à la sûreté de l'Etat, à l'intégrité du territoire ou à la permanence des institutions de la République », D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°102, 2 mai 2014, texte n°23, art. 2.

²⁸ ZAMPONI (F.), *Les RG à l'écoute de la France. Police et politique de 1981 à 1997*, La Découverte et Syros, Paris, 1997, p. 41.

²⁹ Guy Orsoni est le frère d'Alain Orsoni, chef du FLNC, au début des années 1980, http://www.lexpress.fr/actualite/societe/les-sept-vies-d-alain-orsoni_859891.html, consulté le 20 mai 2016.

³⁰ ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 60.

³¹ « Guy Orsoni a été assassiné par erreur à la place de son frère. L'opération aurait été réalisée par des truands renseignés par 'certains fonctionnaires de police ou par des membres du FLNC manipulés par eux' », *in Ibid.*, p. 61.

³² D. n°2008 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2008, p. 10 554.

³³ Arr. du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2008, texte n°10, art. 7.

³⁴ L'information générale est récoltée « dans les domaines institutionnel, économique et social ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence », D. n°2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et du ministère des Outre-mer, *JORF*, n°188, 14 août 2013, texte n°19, art. 21.

³⁵ D. n°2014-446 du 9 mai 2014 modifiant le D. n°2008-633 du 27 juin 2008 modifié relatif à l'organisation déconcentrée de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°108, 10 mai 2014, texte n°24, art. 3.

Si, en juin 2013, le Premier ministre, Manuel Valls affirmait que « *les Renseignements généraux ne [seraient] pas recréés* »³⁶, en matière d'attributions fixées à la Sous-direction à l'information générale (SDIG), puis au Service central du renseignement territorial, il ressort que les missions restent, mais, que seule la dénomination a changé³⁷.

Il y a donc une complémentarité dans le recueil du renseignement et la remontée de l'information concernant les mouvements autonomistes. En effet, si la mission de surveillance des mouvements autonomistes est assurée par un service de la communauté du renseignement, il est néanmoins complété par un autre service de police, n'appartenant pas, quant à lui, à la communauté du renseignement, assurant, de ce fait, un complément entre le renseignement intérieur et le renseignement territorial, afin d'anticiper toute velléité d'action de la part des mouvements autonomistes.

§ 2 : La surveillance des mouvements contestataires

Les mouvements contestataires peuvent être définis comme, de prime abord, des mouvements sociaux, c'est-à-dire un « *ensemble de mobilisations et d'actions collectives concertées en faveur d'une cause, combinant l'utilisation de techniques de protestation, un travail de revendication sociale à l'égard des autorités en place et la défense d'une conception de la juste répartition des biens désirables au sein d'une société* »³⁸. L'histoire constitutionnelle de la France est riche en événements contestataires voire insurrectionnels, que ce soit avec la Révolution de 1789, les insurrections de 1830, 1844, 1870, et le tournant contestataire du XXe siècle a été mai 1968, une période qui a présenté une rupture avec les expressions de la rébellion³⁹. Ces mouvements sont difficiles à appréhender, étant donné le caractère protéiforme des mouvements contestataires (A). C'est la raison pour laquelle le travail de surveillance est de prime abord assuré avec la lutte contre les mouvements radicaux et subversifs par la Direction générale de la sécurité intérieure (B), mais elle est, de plus, complétée par la récolte de l'information contre les mouvements radicaux et subversifs dans le cadre maillage territorial du renseignement (C).

A. Le caractère protéiforme des mouvements contestataires

Au sein des mouvements contestataires, il y a, en premier lieu, les mouvements considérés comme radicaux⁴⁰, c'est-à-dire des mouvements classés à l'extrême de l'échiquier

³⁶http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/police/les-rg-reapparaissent-six-ans-apres-leur-disparition_785383.html, consulté le 5 mai 2017.

³⁷Elle garde donc les mêmes prérogatives que les Renseignements généraux, hormis pour ce qui concerne la Section Courses et Jeux, dont l'attribution est conférée au Service central des courses et jeux (SCCJ) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), in HENRI (B.), *Histoire secrète des RG*, Flammarion, Paris, 2017, p. 127.

³⁸NAY (O.) (dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 2008, p. 332-333.

³⁹Si les différents mouvements radicaux existent avant 1968, « *l'extrême gauche va se structurer et investir durablement le champ politique à cette date, alors que l'extrême droite vivra la rupture de Mai en épisode fondateur d'une culture qu'elle exècre, celle de la permissivité et de la décadence morale* », in *Ibid.*, p. 17.

⁴⁰Le terme radical est un mésusage ou un abus de langage, puisqu'il existe des mouvements politiques radicaux, au sens étymologique du terme: ce sont des mouvements intellectuels, voués à porter une critique à la racine du problème du problème, c'est-à-dire dont « *la critique doit aussi envisager une remise en cause approfondie qui*

politique, et usant de méthodes violentes à des fins politiques, dont le point commun est la contestation d'un régime qui ne leur apparaît plus représentatif⁴¹. Dans la lignée de mai 68, les mouvements radicaux se cristallisent à l'extrême gauche⁴², et à l'extrême droite⁴³ de l'échiquier politique, mais aussi au niveau religieux, avec les groupes islamistes comme, par exemple, le groupe *Forsane Alizza*⁴⁴. En dehors d'une idéologie politique ou religieuse, peuvent aussi être classés dans les mouvements radicaux, les groupes de supporters des équipes de football dont les membres sont appelés *hooligans*, étant donné l'usage de violences⁴⁵ et d'une défiance du système et essentiellement de l'institution policière⁴⁶.

Les mouvements contestataires peuvent aussi se retrouver dans une autre catégorie, celle des mouvements subversifs, animés par des causes idéologiques « *telles que la religion, la défense d'une catégorie sociale ou d'un type de société* »⁴⁷, avec une volonté clairement exprimée de déstabilisation de l'Etat. Aujourd'hui, les mouvements subversifs se retrouvent au sein de la cause anticapitaliste, liée à la nébuleuse d'extrême gauche, avec l'action de groupes anarchistes agissant en tant que *Black Blocs*, c'est-à-dire des mouvements d'action révolutionnaire déstructurés, n'obéissant à aucune hiérarchie, et pouvant se former subitement⁴⁸. Hormis les *Black Blocs*, il existe des groupes anarchistes ou anarcho-autonomes usant de méthodes très violentes⁴⁹ qui agissent lors des sommets internationaux liés à l'économie ou à l'environnement⁵⁰. En France, ces mouvements ont été présents lors de

entraîne une véritable rupture avec ce système », in BIAGNI (C.), CARNINO (G.) et MARCOLINI (P.), *Radicalité. 20 penseurs vraiment critiques*, L'échappée, Montreuil, 2013, p. 15.

⁴¹ « *La sphère de la représentation politique se clôt. De gauche à droite, c'est le même néant qui prend des poses de cadavre ou des airs de vierge, les mêmes têtes de gondole qui échangent leurs discours d'après les dernières trouvailles du service communication* », in Comité invisible, *L'insurrection qui vient*, La fabrique éd., Paris, 2007, p. 7.

⁴² Ces groupes sont : Ras l'Front, Section carrément anti-Le Pen (SCALP), réseau Action antifasciste ou encore Fédération anarchiste (FA)

⁴³ Jeunesses nationalistes révolutionnaires (JNR), Groupe union défense (GUD) ou Identitaires, ces derniers s'étant fait connaître du grand public en organisant des tournées « *anti-racailles* » dans le but de sécuriser le métro parisien, in <http://www.metronews.fr/paris/avec-leur-tournee-antiracaille-les-identitaires-descendent-dans-le-metro-parisien/mnei!LnFFhpm8T54c/>, consulté le 13 mai 2016.

⁴⁴ http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/justice-proces/le-leader-du-groupe-islamiste-radical-forsane-alizza-condamne-a-neuf-ans-de-prison_992539.html, consulté le 18 mai 2016.

⁴⁵ Les hooligans sont « *animés par la seule volonté d'en découdre dans et en dehors du stade, prennent prétexte du match afin d'organiser des « fights » avec d'autres supporters* », à savoir des combats de groupes organisés et codifiés, in NICOUUD (F.), « La sécurité au mépris des libertés : l'encadrement de l'action des supporters », in GOHIN (O.) et PAUVERT (B.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2015, p. 274.

⁴⁶ « *Les groupes de hooligans créent et profitent du chaos pour s'en prendre violemment aux supporters adverses, aux forces de l'ordre et au mobilier urbain* », in HAUT (F.), *Les bandes criminelles*, 1^{ère} éd., PUF, Paris, juin 2001, p. 8.

⁴⁷ FRANCART (L.) et PIROTH (C.), *Emeutes, terrorisme, guérilla... Violence et contre-violence en zone urbaine*, Economica, Paris, 2010, p. 142.

⁴⁸ Le *Black Bloc* n'est « *ni une structure, ni une organisation, ni un réseau, ni une idéologie, mais une fonctionnalité au sein d'une manifestation* », in BAUD (J.), *op. cit.*, 2003, p. 149.

⁴⁹ Les plus violents sont *Black Army Faction*, *Anarchist Action Collective* ou *Third Position*.

⁵⁰ Pour illustrations, la contestation contre le sommet de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle, en 1999, ou encore les sommets du G8 à Gênes, en 2001, et Evian, en 2003, in BENOIT (B.) et SAUSSAC (R.) (dir.), *La mondialisation*, Bréal, Paris, 2012, p. 344-345.

contestations sociales, comme les manifestations contre la loi travail⁵¹, où les émeutiers utilisèrent des cocktails Molotov⁵².

Enfin, la menace subversive se retrouve aussi au sein de la mouvance de l'ultra-gauche anarcho-autonome, apparue dans le rapport des Renseignements généraux de 2000⁵³. Elle doit être différenciée de la mouvance autonome, apparue quant à elle, dès 1976, favorable à l'action armée⁵⁴. Cette mouvance autonome a été médiatisée, récemment, avec le groupe de Tarnac⁵⁵ présumé avoir saboté la caténaire de la SNCF, en 2008⁵⁶. L'inquiétude des services de renseignement intérieure provient du fait que, non seulement ces mouvements théorisent la lutte contre la société mondialisée⁵⁷, mais, de plus, cette lutte contre l'Occident mondialisé doit nécessairement passer par l'insurrection armée⁵⁸, ce qui justifie pleinement l'atteinte potentielle à la sécurité nationale, étant donné les objectifs visés par ces groupes politiques.

B. La lutte contre les mouvements radicaux et subversifs par la Direction générale de la sécurité intérieure

Au regard des missions fixées à la Direction de la surveillance du territoire (DST), en 1982, cette Direction était chargée de « *rechercher et prévenir, sur le territoire de la République française, les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances*

⁵¹<http://actu.orange.fr/france/loi-travail-qui-sont-les-casseurs-magic-CNT000000nSjR6.html>, consulté le 18 mai 2016.

⁵²<http://www.leparisien.fr/faits-divers/en-images-paris-cocktails-molotov-et-heurts-en-marge-de-la-manif-contre-la-loi-travail-12-05-2016-5790137.php>, consulté le 19 mai 2016.

⁵³Cette mouvance « *figure en tant que telle sur deux pages dans le chapitre en comportant 10 pages consacrées aux « Electrons libres » dans lequel figurent en sus les « nostalgiques de l'ex-Action Directe, les « Dissidences trotskistes », les « Survivances marxistes-léninistes » et les « Squats politiques et communautés libertaires »* », in SOMMIER (I.), « Réflexions autour de la « menace » ultra-gauche en France », pp. 45-63, in CRETTEZ (C.) et MUCCHIELLI (L.), *op. cit.*, 2010, p. 50.

⁵⁴Cette menace se retrouve aussi au sein des autonomes qui « *sont apparus en France à partir de 1976 et se sont retrouvés dans la revue Tiqqun. D'influence situationniste marquée, ils reprennent à leurs homologues italiens la valorisation de l'action directe : auto-réductions, squattages, investissement émeutier des manifestations, braquages de banque à l'occasion* », in *Ibid.*, p. 57.

⁵⁵L'un des meneurs serait Julien Coupat, in <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/05/07/01016-20150507ARTFIG00364-neuf-dates-pour-comprendre-l-affaire-tarnac.php>, consulté le 19 mai 2016.

⁵⁶Le groupe de Tarnac est aussi connu sous le nom de Comité invisible, ce comité a écrit deux ouvrages (*L'insurrection qui vient* et *A nos amis*), voir Comité invisible, *L'insurrection qui vient*, La fabrique éd., Paris, 2007 ; Comité invisible, *A nos amis*, La fabrique éd., Paris, 2014. Le premier ouvrage a créé la polémique, puisque « *fait sans précédent dans les annales judiciaires, un livre dans son intégralité avait été versé dans un dossier d'instruction pour terrorisme* », in *L'insurrection qui vient*, p. 89. Le succès de cet ouvrage a dépassé la France pour devenir un *best-seller* aux Etats-Unis et en Allemagne, voir http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/02/23/l-insurrection-qui-vient-triomphe-aux-etats-unis_1310350_3224.html?xtmc=comite_invisible&xter=86, consulté le 19 mai 2016 ; http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/11/30/l-insurrection-qui-vient-en-allemande_1446819_3214.html, consulté le 19 mai 2016. Enfin, ils ont récemment publié un troisième opus, voir Comité invisible, *Maintenant*, La fabrique éd., Paris, 2017.

⁵⁷« *Tout bloquer, voilà désormais le premier réflexe de tout ce qui se dresse contre l'ordre présent. Dans une économie délocalisée, où les entreprises fonctionnent à flux tendu, où la valeur dérive de la connexion au réseau, où les autoroutes sont des maillons de la chaîne de production dématérialisée qui va de sous-traitant en sous-traitant et là à l'usine de montage, bloquer la production, c'est aussi bien bloquer la circulation* », in Comité invisible, *op. cit.*, 2007, p. 115.

⁵⁸« *Il n'y a pas d'insurrection pacifique. Les armes sont nécessaires : il s'agit de tout faire pour en rendre l'usage superflu. Une insurrection est davantage une prise d'armes, une « permanence armée », qu'un passage à la lutte armée* », in *Ibid.*, p. 119.

étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays, et, plus généralement, pour lutter contre ces activités »⁵⁹. Elle a eu, par exemple, pour mission de surveiller de très près les Brigades internationales⁶⁰. Avec la réforme du 27 juin 2008 substituant la Direction de la surveillance du territoire par la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), la surveillance des mouvements subversifs avait été pérennisée par le nouveau texte fixant ses missions et attributions, puisqu'elle devait exercer une mission de surveillance « *des individus, groupes, organisations et [...] l'analyse des phénomènes de société, susceptibles, par leur caractère radical, leur inspiration ou leurs modes d'action, de porter atteinte à la sécurité nationale* »⁶¹.

Cette Direction générale disposait, à cet effet, d'une sous-division « *G* » consacrée à la lutte contre la subversion violente, qui eut notamment pour mission de travailler sur le sabotage de la caténaire de TGV, le 8 novembre 2008⁶², et dont l'enquête mena le 11 novembre 2008, à l'arrestation du groupe de Tarnac, ou « *groupe de Coupat*⁶³ »⁶⁴ avec l'aide de la Sous-direction antiterroriste (SDAT)⁶⁵, mais en dehors de toute preuve⁶⁶, l'incrimination pour terrorisme fut abandonnée⁶⁷, ce qui laisse douter de la véracité des preuves qui peuvent parfois être apportées pour ce qui concerne le renseignement d'ordre politique, et met en avant la volonté d'un résultat répressif voire sécuritaire⁶⁸, dès qu'une action considérée comme subversive a été menée, même si l'identité des auteurs de l'acte ne peut être totalement prouvée⁶⁹.

Par la suite, quatre membres du groupe de soutien de Tarnac furent aussi arrêtés le 18 mai 2009, car des militants proches du groupe de Tarnac connaissaient l'adresse de l'ancien directeur du renseignement intérieur, Bernard Squarcini, et avaient diffusé la photographie de sa boîte à lettres et son adresse, dans les groupes d'extrême-gauche, ce qui fut interprété

⁵⁹D. n°82-110 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire, *JORF*, 26 décembre 1982, p. 3 864.

⁶⁰FALIGOT (R.) et KROP (P.), *DST police secrète*, Flammarion, Paris, 1999, p. 151.

⁶¹D. n°2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur, *JORF*, n°150, 28 juin 2008, texte n°4, art. 1 d).

⁶²RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (L.), *Place Beauvau. La face cachée de la police*, Robert Laffont, Paris, 2006, p. 264.

⁶³Julien Coupat est supposé être le dirigeant du groupe de Tarnac.

⁶⁴RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (L.), *op. cit.*, 2006, p. 265.

⁶⁵L'aide de la Sous-direction antiterroriste fut décisive « *pour intercepter la voiture des suspects, la SDAT et la DCRI déploient des moyens totalement disproportionnés. Ce ne sont pas moins de vingt-et-un agents, répartis dans quinze voitures et motos, qui se lancent à la poursuite des fuyards* », in Roger MARION, *Raisons d'Etat*, Ed. de La Martinière, Paris, 2013, p. 235.

⁶⁶En réaction à cette action policière, la femme politique Cécile Duflot dénonça même « une 'opération disproportionnée, en l'absence de preuves formelles, menée à grand bruit médiatique' et se demande si son 'but n'est pas de se construire des 'ennemis de l'intérieur' à partir d'une petite communauté qui prône l'anti-consumérisme et au autre modèle de société' », in HENRI (B.), *Histoire secrète des RG*, Flammarion, Paris, 2017, p. 385.

⁶⁷Le vendredi 7 août 2015, le juge d'instruction a renvoyé les huit membres en correctionnelle pour « *association de malfaiteurs* » en abandonnant, toutefois, l'incrimination pour terrorisme in http://www.lemonde.fr/enquetes/article/2015/08/10/tarnac-le-parquet-fait-appel-de-l-abandon-de-la-circonstance-aggravante-d-entreprise-terroriste_4719670_1653553.html, consulté le 24 mai 2016.

⁶⁸« *Le 15 janvier 2009, François Hollande prend position en faveur des mis en examen et dénonce 'l'hystérie sécuritaire'* », in HENRI (B.), *op. cit.*, 2017, p. 386.

⁶⁹« *Le secret dans lequel baigne la police politique, qu'il soit authentique ou fabriqué, est le produit d'un partenariat entre la police, les hommes politiques, les tribunaux et, ironiquement, les victimes elles-mêmes des interventions abusives de la police politique* », in BRODEUR (J.-P.), *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Les presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2003, p. 233.

comme une menace⁷⁰. Une note de la Direction générale de la sécurité intérieure visait même récemment Julien Coupat, car elle le suspectait de travailler à une stratégie de la tension dans le cadre des manifestations contre la Loi travail⁷¹. De la sorte, et à l'image des Renseignements généraux, par son travail de surveillance, le renseignement intérieur fournissait par le biais de la sous-division « R », des rapports de synthèse sur les mouvements politiques, comme le rapport de février 2001, sur l'extrême gauche radicale, intitulé *Aspects de la mouvance anarcho-libertaire*⁷².

Seulement six ans après la réforme créant la Direction centrale du renseignement intérieure, la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) lui succède, avec le décret du 30 avril 2014, et elle conserve cette même attribution de surveillance des mouvements subversifs⁷³, d'autant plus dans une situation de crainte d'une guerre civile par le service du renseignement intérieur⁷⁴. Pour le renseignement intérieur, cette surveillance est aussi importante voire plus, que le terrorisme. En effet, à la suite des différents attentats commis en France par les islamistes, le directeur général de la sécurité intérieure, Patrick Calvar, a répété son intention de porter la surveillance sur les mouvements radicaux de droite⁷⁵, par peur de représailles et d'une « *confrontation [qui] est inéluctable* »⁷⁶ envers les musulmans, même si le terrorisme islamiste a causé la mort de 238 personnes, entre le 7 janvier 2015 et le 26 juillet 2016⁷⁷. Ce choix partisan du pouvoir politique et du renseignement intérieur résulte de la fusion de la Direction de la surveillance du territoire et des Renseignements généraux, opérée en 2008, qui est préjudiciable dans la récolte du renseignement pour prévenir le terrorisme, la criminalité organisée ou les dérives urbaines. Mais ce choix n'est pas anodin et révèle, en fait, la volonté de mettre en avant un renseignement intérieur d'ordre politique⁷⁸.

⁷⁰RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (L.), *op. cit.*, 2012, p. 32.

⁷¹<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/06/02/01016-20160602ARTFIG00223-loi-travail-le-militant-anarchiste-julien-coupat-vise-par-la-dgssi.php>, consulté le 7 juillet 2016.

⁷²DUFRESNE (D.), *op. cit.*, 2013, p. 314.

⁷³A savoir la « *surveillance des individus et groupes d'inspiration radicale susceptibles de recourir à la violence et de porter atteinte à la sécurité nationale* », D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°102, 2 mai 2014, texte n°23, art. 2 c).

⁷⁴<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/06/21/01016-20160621ARTFIG00282-quand-le-patron-de-la-dgssi-evoque-un-risque-de-guerre-civile.php>, consulté le 24 mai 2017.

⁷⁵« *Les extrémismes montent partout et nous sommes, nous, services intérieurs, en train de déplacer des ressources pour nous intéresser à l'ultra-droite qui n'attend que la confrontation. Vous rappelez que je tenais toujours un langage direct ; eh bien, cette confrontation, je pense qu'elle va avoir lieu. Encore un ou deux attentats et elle adviendra. Il nous appartient donc d'anticiper et de bloquer tous ces groupes qui voudraient, à un moment ou à un autre, déclencher des affrontements intercommunautaires* », in NAUCHE (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, mardi 10 mai 2016, séance de 17 heures, compte rendu n°47, audition de M. Patrick Calvar, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/15-16/c1516047.asp>, consulté le 24 mai 2016.

⁷⁶<http://www.marianne.net/patron-dgssi-predit-confrontation-entre-ultra-droite-monde-musulman-100244398.html>, consulté le 29 juillet 2016.

⁷⁷http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/07/26/le-terrorisme-islamiste-a-fait-236-morts-en-france-en-18-mois_4975000_4355770.html, consulté le 30 avril 2017.

⁷⁸Pour l'ancien directeur des Renseignements généraux, Yves Bertrand, « *on ne fusionne pas un service dont la vocation est avant tout judiciaire et opérationnelle, comme la DST, avec un service d'information, comme les RG, qui n'a pas d'attribution judiciaire – mis à part les Courses et Jeux, sinon pour créer une police politique* », in HENRI (B.), *op. cit.*, 2017, p. 447.

C. La récolte de l'information contre les mouvements radicaux et subversifs dans le cadre du maillage territorial du renseignement

Le maillage territorial du renseignement permet de couvrir la majeure partie du territoire français⁷⁹. Pour effectuer cette mission de récolte de l'information dans le cadre du maillage territorial du renseignement à l'encontre des mouvements radicaux et subversifs, la surveillance est, en premier lieu, la mission traditionnelle du renseignement politique du Service central du renseignement territorial (1). Il y a aussi un renseignement territorial des mouvements contestataires, par le fait que le renseignement politique a été étendu aux autres services de police (2).

1. La mission traditionnelle du renseignement politique du Service central du renseignement territorial

La première forme connue de renseignement politique contemporain apparut avec le lieutenant général de police Nicolas de la Reynie, qui, sous Louis XIV, mit en place les « *cabinets noirs* », afin de mettre en place un système efficace de renseignement politique⁸⁰, dans le but d'éviter tout désordre intérieur⁸¹. L'idée du renseignement politique a pour objectif la lutte contre la dissidence politique (1°). C'est la raison pour laquelle une police politique a toujours été maintenue dans les récentes réformes du renseignement intérieur (2°). Malgré sa mission de surveillance en vue d'éviter toute déstabilisation intérieure, la police politique est encore perçue comme une police aux basses manœuvres (3°).

1° L'objectif de lutte contre la dissidence politique

Les Renseignements généraux (RG) ont, depuis leur création le 23 avril 1941⁸², pour mission de surveiller les phénomènes de société en France⁸³. Puis, avec les événements de mai 1968, le Bureau de liaison (BDL) entre les Renseignements généraux (RG) et la Direction de la surveillance du territoire (DST) a été réactivé⁸⁴ par le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin, afin de disposer en commun d'un « *fichier de trois mille noms de militants d'extrême gauche* »⁸⁵. Au cours des années 1970, les Renseignements généraux avaient, par

⁷⁹ « *Le maillage territorial désigne la façon dont un service de renseignement couvre de manière théoriquement optimisée un territoire donné. Il s'agit pour un service d'adapter sa présence sur un territoire en fonction des spécificités locales de ce dernier, après avoir procédé à son analyse. Le service adapte donc son action aux caractéristiques du territoire* », in BARRÉ (E.), *La mutation du renseignement territorial des RG à nos jours*, mémoire, Université Panthéon-Assas Paris II, 2015, p. 8.

⁸⁰ DEPRAU (A.), « La réorganisation des Renseignements généraux », in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (coord.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la Défense*, Mare & Martin, Paris, 2016, p. 395.

⁸¹ « *Puisqu'il existe des groupements occultes d'extrémistes dont les agissements peuvent compromettre la sûreté de l'Etat [...] il est tout naturel que la police suive les faits et gestes de tels personnages rejetant le pacte social* », in BERLIÈRE (J.-M.), *Le monde des polices en France*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1996, p. 136.

⁸² La circulaire du 21 avril 1941 fixe la mission des Renseignements généraux, à savoir « *rechercher, solliciter, concentrer et utiliser tous les renseignements émanant de divers services de police, ainsi que ceux qui lui parviennent des nombreux réseaux d'information organisés par ses soins et sans cesse perfectionnés suivant les nécessités de l'heure* », in ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 30.

⁸³ CÉCILE (J.-J.), *Le renseignement français à l'aube du XXI^e siècle*, Charles Lavauzelle, Paris, 1998, p. 67.

⁸⁴ Le premier Bureau de liaison avait été créé dans le cadre du conflit en Algérie française.

⁸⁵ ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 39-40.

exemple, pour mission de surveiller les maoïstes, les trotskistes et la Gauche prolétarienne (GP), dont l'un de leurs représentants, Benny Lévy, avait, par exemple, été mis sur écoute⁸⁶. Des personnalités littéraires, politiques et artistiques ont été aussi fichées à cet effet, et rien que pour Jean-Paul Sartre, les Renseignements généraux accumulèrent quatre volumes regroupant près de 3 000 pages concernant le philosophe⁸⁷. Le travail de surveillance des mouvements politiques par les Renseignements correspond à leur mission d'information générale, c'est-à-dire de surveiller et d'analyser le climat social comme politique⁸⁸, et participer à une mission de renseignement politique, pour toute demande formulée par le Gouvernement⁸⁹.

Cette mission de surveillance des mouvements contestataires est maintenue dans la directive dite « *Marchand* » de 1991, qui avait pour but de réorienter la mission des Renseignements généraux⁹⁰. Par la suite, la circulaire de Charles Pasqua du 3 janvier 1995, qui avait elle aussi pour but de réorienter les Renseignements généraux, rappela la mission de ce service qui consistait à apporter une surveillance sur les mouvements d'extrême gauche⁹¹, mais aussi d'extrême droite, qui avait été infiltrée par des policiers des Renseignements généraux⁹². De manière pratique, et depuis la circulaire Pasqua du 3 juin 1995, c'est la neuvième section des Renseignements généraux qui a pour mission de s'occuper des violences politiques concernant l'extrême gauche et l'extrême droite, puisque les policiers auront plusieurs missions d'intérêt national dont « *l'évolution du climat social* » et « *la surveillance des mouvements d'extrême droite comme d'extrême gauche* »⁹³.

Avant la réforme de 2008, la Direction centrale des Renseignements généraux (DCRG) disposait du groupe opérationnel de la Section nationale de recherches opérationnelles (SNRO), composée elle-même, d'une sous-section du groupe opérationnel, plus un des deux groupes de la sous-direction Recherches, pour mener à bien ses missions de récolte de l'information⁹⁴. Il existait, par ailleurs, au sein de la Section nationale de recherches

⁸⁶ « Simone de Beauvoir était tellement inquiète de l'ascendant pris par Benny Lévy sur son compagnon qu'elle nous [les RG] avait discrètement contactés pour nous faire savoir que si, d'aventure, un texte de Sartre franchissait la ligne jaune venait à être publié, il fallait en priorité l'attribuer à Lévy ! », in BERTRAND (Y.), *Je ne sais rien... mais je dirai (presque) tout*, Plon, collections Points, 2007, p. 179.

⁸⁷ CAUMER (J.), *Leurs dossiers RG*, Flammarion, Paris, 2000, p. 209.

⁸⁸ « Le renseignement est tout ce qu'il y a de plus général. Surveillance des manifestations, surveillance de l'opinion, surveillance des élus locaux, des ambiances de conseils municipaux, de la carte électorale, des personnalités lors de manifestations officielles, les RG locaux servent de bonnes à tout faire de la préfecture », in ROUGELET (P.), *R.G. La machine à scandales*, Albin Michel, 1997, p. 50.

⁸⁹ « Les Renseignements généraux sont aussi un service 'S.V.P.', c'est-à-dire qu'ils répondent à toute demande du Gouvernement », in VIÉ (J.-E.), *Mémoires d'un directeur des renseignements généraux*, Albin Michel, Paris, 1988, p. 64.

⁹⁰ Ceux-ci devaient « notamment s'attacher : - à la prévision et à la mesure des évolutions de l'opinion publique au travers de ses multiples canaux d'expression ; - à l'examen attentif de l'expression des revendications sociales dont le caractère multiforme [...] exige une vigilance constante ; [...] ; - à une étude approfondie des tensions et évolutions au sein de la société civile », in CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 68-69.

⁹¹ ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 208.

⁹² « Dès le début des années 1980, des groupes néonazis sont infiltrés par les RG. Une série de photographies est même montrée à Gaston Deferre, à l'époque ministre de l'Intérieur, lorsqu'il reproche aux RG d'avoir négligé l'extrême droite. Une photographie montre un groupe de néonazis en uniforme, que l'un des responsables des RG désigne du doigt : 'Vous voyez, monsieur le ministre, le deuxième à gauche, le grand brun ? C'est un de nos hommes », in HENRI (B.), *Histoire secrète des RG*, Flammarion, Paris, 2017, p. 229-230.

⁹³ ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 208.

⁹⁴ DUFRESNE (D.), *op. cit.*, 2013, p. 313.

opérationnelles, un groupe qui travaillait à la fois sur l'extrême droite et sur l'extrême gauche⁹⁵. Enfin, il y avait encore une autre subdivision au sein de ce groupe, avec la sous-section Contestations et violences (« C & V »), se renseignant aussi sur les mouvements extrêmes, dont l'extrême gauche⁹⁶.

2° Une police politique toujours maintenue dans les récentes réformes du renseignement intérieur

Avec la réforme du 27 juin 2008⁹⁷ substituant la Sous-direction de l'information générale (SDIG) aux Renseignements généraux, la Sous-section « C & V » a disparu au profit de la Sous-direction Menaces émergentes, qui se chargea de surveiller l'extrême droite et l'extrême gauche⁹⁸. Par voie de conséquence, la mission de surveillance des mouvements contestataires et des violences politiques a été pérennisée⁹⁹. La Sous-direction de l'information générale comprenait une « *division de l'analyse, de l'information institutionnelle et des questions de société* » et « *la division de l'information économique et sociale* »¹⁰⁰.

Enfin, et même si le ministre de l'Intérieur rétorquait que les Renseignements généraux n'étaient pas recréés¹⁰¹, la réforme du 9 mai 2014¹⁰² remplaça la Sous-direction de l'information générale par le Service central du renseignement territorial (SCRT), où deux divisions s'occupent encore des faits de société et des mouvements contestataires : la « *division des faits religieux et mouvances contestataires* » et de la « *division de l'information économique et sociale* »¹⁰³. Il est donc observable une réelle continuité entre les Renseignements généraux, la Sous-direction de l'information générale, et le Service central du renseignement territorial, sur toutes les missions, avec une prise en compte officielle, dorénavant, du renseignement territorial¹⁰⁴.

L'intérêt du travail de ce service policier réside dans l'apport de sa remontée d'information. Après la récolte de l'information générale, il est procédé à la synthèse de cette information. De la sorte, les Renseignements généraux rédigent des rapports afin de faire

⁹⁵*Ibid.*, p. 313.

⁹⁶Deux bureaux étaient spécialisés en ce domaine, à savoir le bureau des Affaires générales (« AG »), et un bureau pour les révolutionnaires (« R »), in *Ibid.*, p. 313.

⁹⁷D. n°2008-633 du 27 juin 2008 préc.

⁹⁸*Ibid.*, p. 314.

⁹⁹Arr. du 1^{er} février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°30, 5 février 2011, texte n°29. Cet arrêté abroge l'arr. du 27 juin 2008 et reprendra les mêmes divisions en son art. 6.

¹⁰⁰Arr. du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2008, texte n°10, art. 7.

¹⁰¹<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministre-de-l-interieur/Archives-Manuel-Valls-mai-2012-avril-2014/Interventions-du-Ministre/Reforme-du-renseignement>, consulté le 3 juin 2017.

¹⁰²D. n°2014-466 du 9 mai 2014 préc.

¹⁰³Arr. du 9 mai 2014 modifiant l'arr. du 1^{er} février 2011 modifié relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°108, 10 mai 2014, texte n°29, art. 4.

¹⁰⁴« *Tout le monde peut le constater, le terme 'd'information générale' n'évoque pas grand-chose en dehors du cercle des spécialistes... Le sigle RG recelait en revanche une vraie puissance qui, pour de bonnes ou moins bonnes raisons, facilitait quand même les contacts ! C'est pourquoi le mot 'Renseignement' sera restitué à ces professionnels du renseignement et que la filière sera désormais désignée 'Renseignement territorial' », in*

l'état des lieux des différents mouvements et des mouvances auxquelles ils sont liés, à l'image du rapport de 2000, sur l'extrême gauche¹⁰⁵, puis le rapport de juin 2008, remis au ministre de l'Intérieur Michèle Alliot-Marie intitulé *Du conflit anti-CPE à la constitution d'un réseau pré-terroriste international : Regards sur l'ultra-gauche française et européenne*¹⁰⁶. C'est sur la base d'un rapport de la Sous-direction à l'information générale (SDIG)¹⁰⁷, que le membre de l'ultra-gauche Julien Coupat a été désigné comme responsable du sabotage de la caténaire de TGV en 2008¹⁰⁸. C'est aussi un rapport de la Sous-direction à l'information générale de Rennes qui a mis en lumière les émeutes à Rennes, qui ont vu entre 600 et 700 militants d'extrême gauche saccager la ville et attaquer un commissariat, le 8 février 2014¹⁰⁹.

Si la réforme de 2014 a permis de rétablir ce service policier comme un service de renseignement à part entière, la réforme de 2008 l'a néanmoins durablement affecté, et il faudra plusieurs années pour qu'un fonctionnement pleinement efficace soit rétabli. Cependant, et à l'image du service de renseignement intérieur qui n'a pas anticipé les mouvements sociaux en raison de la priorité donnée à l'antiterrorisme¹¹⁰, le renseignement territorial, durement affaibli par les réformes, n'a pas, lui non plus, anticipé les mouvements sociaux et politiques qui se sont déroulés en France¹¹¹.

Par la réforme de 2014, le Service central du renseignement territorial a pu récupérer des moyens et effectuer, autant que faire ce peut, les missions qui lui étaient assignées, avec une anticipation des récents événements sociaux. Ainsi, ce dernier avait, par une note du 5 mars 2015 de sa division de l'information économique et sociale, prévenu l'exécutif de la situation catastrophique dans les services d'urgence des hôpitaux, « *au bord de l'implosion* »¹¹². Cependant, la prise de décision politique n'a pas suivi, alors même que la lutte sociale est un élément important à prendre en compte, pour le bien commun et la survie du corps social, mais enfin, pour l'anticipation des menaces qui pourraient affecter sensiblement et de l'intérieur, la vie de la Nation.

<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministre-de-l-interieur/Archives-Manuel-Valls-mai-2012-avril-2014/Interventions-du-Ministre/Reforme-du-renseignement>, consulté le 3 juin 2017.

¹⁰⁵<http://cftp.lautre.net/telecharg/PDF/RG2000.pdf>, consulté le 24 mai 2016.

¹⁰⁶<http://www.leparisien.fr/faits-divers/le-rapport-secret-defense-des-rg-17-10-2009-677505.php>, consulté le 24 mai 2016.

¹⁰⁷ « *La Sous-direction à l'information générale comprend : - la division de l'analyse, de l'information institutionnelle et des questions de sociétés ; - la division de l'information économique et sociale* », Arr. du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2010, texte n°10, art. 7.

¹⁰⁸<http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2008-12-11/le-rapport-des-rg-qui-designe-julien-coupat/920/0/299008>, consulté le 24 mai 2016.

¹⁰⁹<http://www.valeursactuelles.com/societe/exclusif-le-rapport-des-rg-qui-dit-la-verite-sur-les-evenements-de-rennes-43703>, consulté le 24 mai 2016.

¹¹⁰ Comme le nota le député PS Jean-Jacques Urvoas, « *l'impératif terroriste réalisé au profit exclusif de la DCRI a abîmé l'outil de collecte du renseignement intérieur, au point de le rendre potentiellement sourd et aveugle dans l'anticipation des phénomènes sociaux* », in HENRI (B.), *op. cit.*, 2017, p. 128.

¹¹¹ Les insuffisances de la SDIG ont été observées avec « *les débordements incontrôlés des opposants au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, la sous-estimation des manifestants hostiles au mariage gay en 2013, le soupçon de chantage vis-à-vis d'une jeune étudiante russe, somme de donner des informations sur cette manifestation en échange de sa naturalisation française, ou les violences du Trocadéro qui se sont produites le 13 mai 2013 après la victoire du PSG [...]. Les 37% d'hommes et de femmes venus en renfort depuis 2008 ne disposent d'aucun savoir-faire en termes de renseignement* », in *Ibid.*, p. 129.

¹¹² *Ibid.*, p. 131.

3° La police politique encore perçue comme une police aux basses manœuvres

Le renseignement politique est ainsi opéré par une police politique. Critiquée dans les régimes autoritaires, cette police politique trouverait une légitimité dans un Etat démocratique, parce qu'elle utiliserait des moyens différents et serait justifiée par la protection de la chose publique. En d'autres termes, la mise en place d'un tel système de surveillance serait légitime parce qu'elle a pour but de protéger l'ensemble des membres de la Cité, et non un seul homme ou un petit groupe d'hommes¹¹³. Justifiable pour les groupes politiques illégaux, le renseignement politique est condamné, en raison d'une surveillance maintenue sur des groupes politiques légaux, dont l'action policière est alors vue comme une déviance¹¹⁴, où, même avec des tentatives de moralisation, il est attaché à la police politique une image de « *barbouzerie* » auprès de la population française¹¹⁵, comme par exemple, lorsqu'une policière de la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris fut surprise dans la salle des témoins du Tribunal de grande instance de Paris, le 22 mai 2012, pour photographier, de manière illégale, des militants politiques venus assister à l'audience du procès d'autres militants d'extrême-gauche¹¹⁶.

Cette manière de procéder participe donc d'un mouvement de confusion, entre une pratique légale de renseignement, et la mise en place de techniques illégales, amenant à penser, que cette confusion est « *un trait consubstantiel à la surveillance policière des activités politiques* »¹¹⁷. Paradoxalement, alors que cette police est critiquée en raison de ses basses manœuvres, elle peut être qualifiée de haute police, du fait de l'évolution de la société et de la prise en compte des technologies de l'information, puisque le but principal devient la récolte du renseignement et non plus les manœuvres d'entrave des activités politiques¹¹⁸. En effet, cette haute police se caractérise principalement par l'absorption, qui, en vue d'appréhender les menaces à la sécurité intérieure, « *visé le contrôle par l'accumulation des renseignements [et] embrasse tout : elle s'étend à tout domaine pouvant favoriser la réalisation des desseins de l'Etat* »¹¹⁹. Cette récolte du renseignement tous azimuts par le renseignement politique est, par exemple, observable avec l'avènement des réseaux sociaux, qui offrent une source de renseignement non négligeables¹²⁰.

De ce fait, d'une police politique aux basses manœuvres, elle peut être considérée aujourd'hui comme une haute police fondée sur la récolte du renseignement à des fins politiques, dont l'ère de l'information a permis une grande extension.

¹¹³Voir BERLIÈRE (J.-M., *op. cit.*, 1996.

¹¹⁴BRODEUR (J.-P.), *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Les presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2003, p. 234.

¹¹⁵DEPRAU (A.), *op. cit.*, 2016, p. 404.

¹¹⁶http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/05/24/la-gaffe-embarrassante-d-une-policier-des-renseignements-au-palais-de-justice_1706833_3224.html, consulté le 21 août 2017.

¹¹⁷BRODEUR (J.-P.), *op. cit.*, 2003, p. 236.

¹¹⁸*Ibid.*, p. 237.

¹¹⁹*Ibid.*, p. 238.

¹²⁰<http://www.journaldunet.com/ebusiness/expert/27022/les-reseaux-sociaux-menacent-ils-la-securite-nationale.shtml>, consulté le 21 août 2017.

2. Un renseignement politique étendu aux autres services de police

Si le Service central du renseignement territorial assure le renseignement politique, le renseignement politique est encore exercé par d'autres services de police. Il y a ainsi un renseignement territorial assumé par le renseignement de la préfecture de police (1°) de Paris, et enfin, par le renseignement territorial des services policiers liés à la sécurité publique (2°).

1° Un renseignement territorial assumé par le renseignement de la préfecture de police

Outre le renseignement intérieur et le renseignement du Service central du renseignement territorial, il existe la Direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP), qui a les mêmes missions et attributions que la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)¹²¹, mais aussi des Renseignements généraux, en matière de renseignement d'ordre politique¹²². Nonobstant, sa compétence territoriale reste limitée à Paris, aux départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne¹²³, ainsi que l'aéroport de Roissy¹²⁴, d'Orly et du Bourget¹²⁵. L'une de missions de cette Direction va consister en la lutte contre la subversion. Ainsi, la Direction de l'information et du renseignement intérieur¹²⁶ s'est substituée, en 2008, à la deuxième des quatre Sous-directions des Renseignements généraux de la préfecture de police (RGPP), la Sous-direction « *Vie de la cité* »¹²⁷, qui avait pour mission la surveillance des mouvements contestataires et, dont vingt personnels affectés à la section surveillaient l'extrême-gauche, notamment le groupe de Tarnac¹²⁸.

Leur travail de surveillance a pu récemment confondre un militant d'extrême-gauche, membre du groupe Action antifasciste Paris-Banlieue (AFA), mis en examen pour tentative de meurtre sur personne dépositaire de l'autorité publique alors qu'il participait à l'incendie

¹²¹ « *La Direction du renseignement de la préfecture de police concourt à l'activité de la direction centrale du renseignement intérieur [...] pour la surveillance des individus, groupes, organisations et phénomènes de société susceptibles, par leur caractère radical, leur inspiration ou leurs modes d'action, de porter atteinte à la sécurité nationale* », Arr. du 27 juin 2008 relatif à la Direction du renseignement de la préfecture de police et modifiant l'arr. du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale, *JORF*, n°152, 1 juillet 2008, texte n°9, art. 1.

¹²² « *Avant 1981, c'était surtout au sein des RGPP que se fomentaient la plupart des 'coups tordus' et que se pratiquait sur une grande échelle l'espionnage des hommes politiques* », in ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 65.

¹²³ Arr. du 27 juin 2008 préc.

¹²⁴ « *Pour tenter d'endiguer l'entrisme des fondamentalistes islamistes parmi les quatre-vingt-six milles salariés à Charles-de-Gaulle, [le préfet en charge de la sécurité à Roissy, Philippe] Riffaut a obtenu la création d'une cellule de renseignement ad hoc. C'est la DRPP qui a pris le contrôle de cette task force d'une trentaine de personnes, qui mêlent fonctionnaires de la préfecture de police, gendarmes et douaniers* », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets inviolables d'un quinquennat*, Robert Laffont, Paris, 2017, p. 121-122.

¹²⁵ Arr. du 2 juin 2017 relatif au service de la préfecture de police chargé de la lutte contre l'immigration irrégulière et aux compétences de certaines Directions de la préfecture de police et de la Direction centrale de la police aux frontières sur les emprises des aéroports de Paris – Charles-de-Gaulle, du Bourget et de Paris-Orly, *JORF*, n°134, 9 juin 2017, texte n°6, Annexe.

¹²⁶ Entretien à la DRPP, 6 janvier 2015.

¹²⁷ CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 74.

¹²⁸ « *On avait tenu rigueur, en haut lieu, aux RG de Paris d'être salement passés à côté de l'affaire. La section « extrême gauche », forte d'une vingtaine d'hommes, n'avait rien vu venir. Du coup, dans les mois qui avaient suivi, ça raflait à tour de bras dans les queues de manif. Après toutes les gardes à vue, le moindre contrôle d'identité, les RG faisaient remonter toutes les fiches des interpellés* », in DUFRESNE (D.), *op. cit.*, Paris, 2013, p. 137.

d'une voiture de police avec les policiers à l'intérieur, le mercredi 18 mai 2016 à Paris¹²⁹. Cette mouvance était surveillée en raison de la nature violente de ses activités¹³⁰. Le travail des services de renseignement avait confirmé le danger de cette mouvance, car certains de leurs membres avaient déjà reçu une notification d'interdiction de manifester peu avant l'incendie de la voiture de police, dans le cadre de la contestation de la loi travail¹³¹.

2° Le renseignement territorial des services policiers liés à la sécurité publique

A la suite de la réforme de 2008, il a été créé la sécurité publique parisienne et de la petite couronne qui dépend de la préfecture de police depuis le décret du 24 juillet 2009¹³², dénommée Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP). De manière similaire à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne dispose de sûretés territoriales qui, par leur maillage territorial, surveillent les mouvements contestataires, mais encore ont pour mission d'agir contre les violences urbaines¹³³, dans les départements où elle a compétence territoriale¹³⁴. Si les sûretés départementales disposent depuis les manifestations anti-CPE de 2006, de groupes spécialisés d'investigation sur les bandes, la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne dispose du service d'investigation transversale (SIT), dont la mission consiste à recenser les différentes bandes présentes à Paris et dans la petite couronne¹³⁵.

De manière complémentaire à la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne et relevant comme elle du préfet de police, la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC)¹³⁶ va effectuer les mêmes missions de surveillance et de

¹²⁹http://www.lexpress.fr/actualite/societe/voiture-de-police-incendiee-antonin-b-coupable-ideal-ou-militant-violent_1795669.html, consulté le 30 mai 2016.

¹³⁰ Comme l'a montrée la perquisition du mis en examen, Antonin Bernanos : « *lors des perquisitions à son domicile, des casques de moto, des protège-tibias, un masque à gaz, un poing américain ou encore des tracts d'action antifasciste. Malgré ça, devant le juge, il n'a même pas reconnu faire partie de la mouvance antifasciste* », s'agace une source proche de l'enquête. Selon nos informations, lors de son audition, le jeune n'en menait pas large, proche des larmes », in *Ibid.*

¹³¹ « *Antonin B. s'était vu notifier une interdiction de manifester le 17 mai. Mais le tribunal administratif avait cassé cette décision. Lors de l'audience, une note blanche, datée du 28 avril 2016, des services de la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) avait été citée par l'avocat de la préfecture. Dans ce document, [...] « le préfet relevait que l'activiste présumé avait participé à deux rassemblements interdits et était soupçonné d'avoir participé à l'agression d'un militaire, hors service, engagé dans l'opération Sentinelle dans la capitale »*, in *Ibid.*

¹³² D. n°2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police, *JORF*, n°170, 25 juillet 2009, p. 12 422.

¹³³ <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Nous-connaître/Services-et-missions/Missions-de-police/La-direction-de-la-securite-de-proximite-de-l-agglomeration-parisienne>, consulté le 23 mai 2016.

¹³⁴ En effet, « *la direction de la préfecture de police chargée de la mission d'information générale assure à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne la recherche, la centralisation et l'analyse des renseignements destinés à informer le Gouvernement et le préfet de police dans les domaines institutionnel, économique et social ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment ceux relatifs aux phénomènes de violence* », D. n°2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police, *JORF*, n°170, 25 juillet 2009, p. 12 422., art. 2.

¹³⁵ http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/02/09/52-groupes-sensibles-ont-ete-recensees-a-paris_1303138_3224.html, consulté le 24 mai 2016.

¹³⁶ <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Nous-connaître/Services-et-missions/Missions-de-police/La-direction-de-la-securite-de-proximite-de-l-agglomeration-parisienne>, consulté le 23 mai 2016.

sécurité publique, à la différence que c'est une sûreté territoriale pour la première, tandis que la Direction de l'ordre public et de la circulation a une logique missionnelle, et donc contingente par rapport à une mission et non liée à une mission de sûreté à temps plein, comme la première¹³⁷. Les Brigades d'information de la voie publique (BIVP) de la Direction de l'ordre public et de la circulation vont assurer un renseignement opérationnel en travaillant en civil et en faisant remonter les informations directement au Centre d'information et de commandement (CIC), gérant ainsi les informations en temps réel, mais ces brigades d'information de la voie publique vont aussi fournir ce renseignement opérationnel aux différents services de renseignement¹³⁸. En ce sens, les sûretés départementales s'apparentent aux Renseignements généraux dans la surveillance et la lutte les mouvements contestataires et surtout les violences urbaines¹³⁹.

Autre service à maillage territorial, la Direction centrale de la sécurité publique est une grande structure de sécurité publique, avec pour mission la sécurité et « *l'information générale des autorités gouvernementales* »¹⁴⁰ de près de 26,2 millions de Français¹⁴¹. Le travail de découpage en circonscriptions lui permet d'assurer un maillage territorial important. Cette Direction assure par voie de conséquence un rôle de surveillance des mouvements sociaux, contestataires, des violences urbaines et du *hooliganisme* (il existe une Division de lutte contre le *hooliganisme*¹⁴²). Depuis la réforme du renseignement intérieur en 2008, une nouvelle Sous-direction est intégrée à cette structure, la Sous-direction de l'information générale¹⁴³, qui était une Direction à part entière avec le décret du 16 janvier 1995¹⁴⁴. Cet élément est un nouvel argument en faveur de la Direction centrale de la sécurité publique en tant que Direction propre à mener des missions similaires à celles de sa Sous-direction, l'actuel Service centrale du renseignement territorial¹⁴⁵, mais aussi de la Direction générale de la sécurité intérieure dans ce domaine. Ainsi, c'est la Direction centrale de la sécurité publique qui a rédigé une note secrète, en avril 2017, concernant un plan de préservation de la

¹³⁷Entretien avec le commissaire Olivier Bagousse, 25 mars 2016.

¹³⁸*Ibid.*

¹³⁹A l'image des Renseignements généraux, la DSPAP effectue aussi de l'information politique et de l'information générale, en faisant remonter l'information à la préfecture de police, comme, par exemple, quand des policiers de ce service transmettent l'information selon laquelle ils avaient découvert Dominique Strauss-Kahn, au bois de Boulogne, avec deux travestis, dans une camionnette, *in* RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2017, p. 124-125.

¹⁴⁰<http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Securite-Publique>, consulté le 23 mai 2016.

¹⁴¹Leur maillage territorial couvre environ 40% de la population française, *in* SOULLEZ (C.) et RUDOLPH (L.), *La police en France*, Ed. Milan, Paris, 2000, p. 24.

¹⁴²Arr. du 1^{er} février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°30, 5 février 2011, texte n°29, art. 3.

¹⁴³D. n°2008-633 du 27 juin 2008 préc. ; Arr. du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2008, texte n°10, art. 3. Modifié par arr. du 1^{er} février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°30, 5 février 2011, texte n°29.

¹⁴⁴D. n°95-44 du 16 janvier 1995 portant création à la direction générale de la police nationale de la direction de l'administration de la police et de la direction centrale des renseignements généraux et modifiant le décret n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, *JORF*, n°14, 17 janvier 1995, p. 836, art. 1.

¹⁴⁵Le D. du 9 mai 2014 changeant la SDIG en SCRT viendra confirmer l'arr. du 27 juin 2008 sur l'appartenance du SCRT en tant que sous-division de la DCSP, voir D. n°2014-466 du 9 mai 2014 préc..

paix civile, en cas de victoire de Marine Le Pen à l'élection présidentielle, et des menaces sérieuses représailles violentes des mouvements politiques d'extrême-gauche¹⁴⁶.

§ 3 : La prise en compte des violences urbaines par le renseignement territorial

Si le service de renseignement territorial prend en compte la problématique des violences urbaines, c'est en raison d'une atteinte potentielle à la sécurité nationale, puisque les violences urbaines sont un phénomène concourant à l'instabilité intérieure (A). C'est la raison pour laquelle la lutte contre les violences urbaines est effectuée par le Service central du renseignement territorial (B).

A. Un phénomène concourant à l'instabilité intérieure

Les premiers éléments de violences urbaines apparaissent en France, en 1979, à Vaulx-en-Velin, quand des groupes de jeunes incendient des voitures et affrontent la police¹⁴⁷. Ces violences urbaines ne bénéficient pas encore de définition claire¹⁴⁸ et ne sont pas associées à la qualification juridique d'attroupements¹⁴⁹, mais ces bandes sont réelles et les différents affrontements augmenteront régulièrement ensuite, à partir des années 1990, jusqu'aux émeutes de novembre 2005¹⁵⁰, pour continuer encore aujourd'hui¹⁵¹, notamment avec les incendies de voitures lors de la Saint Sylvestre¹⁵². Si les violences urbaines se concentrent sur l'appartenance territoriale des membres des bandes ou groupes de jeunes, une évolution s'est faite dans le cadre des différentes manifestations où l'événement de revendication sociale sert de prétexte pour les attaques et pillages de magasins¹⁵³.

Les violences commises par les bandes dans les manifestations montrent, de surcroît, une revendication identitaire dans le cadre des manifestations, car ces bandes profiteraient de la foule dans les manifestations pour agresser et voler des victimes ciblées¹⁵⁴. Enfin, ces

¹⁴⁶<http://www.leparisien.fr/elections/presidentielle/presidentielle-la-note-secrete-sur-les-menaces-autour-du-scrutin-22-04-2017-6876555.php>, consulté le 19 mai 2017.

¹⁴⁷BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *Violences et insécurité urbaines*, 12^{ème} éd., PUF « Que sais-je ? », octobre 2010, p. 12-13.

¹⁴⁸Les Renseignements généraux les définissent « *comme des actes juvéniles collectifs commis de manière ouverte et provocatrice et créant dans la population un fort sentiment d'insécurité* », in JANET (M.), *Sécurité publique et violences urbaines*, mémoire, Université Panthéon-Assas Paris II, 2012, p. 11.

¹⁴⁹A Villiers-le-Bel, en novembre 2007, deux jeunes en moto moururent dans une collision avec une voiture de police, des émeutes ont eu lieu, et pour demander le remboursement par l'Etat des frais liés aux dégâts, au regard de l'article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales, les violences urbaines doivent être considérées comme des attroupements. Le Conseil d'Etat a censuré les arrêts du tribunal administratif et de la Cour administrative d'appel, en considérant que les violences urbaines ne sont pas des attroupements, au motif « *que cet incendie avait été provoqué par des personnes qui étaient au nombre de celles qui s'étaient spontanément rassemblées, peu de temps auparavant, pour manifester leur émotion après le décès des deux adolescents et que, par ailleurs, l'attaque du restaurant était sans rapport avec cette manifestation* », CE, 30 décembre, *Société Covea risks*, n°386536, consid. 3.

¹⁵⁰Ces émeutes ont débuté avec la mort de deux adolescents fuyant la police et cachés dans un transformateur électrique à Clichy-sous-Bois, le 27 octobre 2005.

¹⁵¹*Ibid.* p. 13-17.

¹⁵²<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/01/01/97001-20160101FILWWW00125-nouvel-an-en-france-804-vehicules-incendies-en-baisse-de-145.php>, consulté le 19 mai 2016.

¹⁵³« *On assiste donc à un cumul de trois types d'opérations surfant sur les manifestations : contre les forces de l'ordre et les bâtiments publics, contre les magasins et contre les manifestants, ce qui fut particulièrement visible lors des manifestations contre le contrat première embauche (CPE)* », in BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2010, p. 70.

¹⁵⁴Par exemple, lors la manifestation du 8 mars 2003 qui a causé plusieurs dizaines de blessés : « *des témoins ont entendu à plusieurs reprises des propos tels que : « On va casser des petits Blancs. » Certains lycéens sont*

bandes profitent aussi des manifestations pour des attaques contre les manifestants eux-mêmes¹⁵⁵. A la différence des autres mouvements contestataires qui peuvent avoir des revendications politiques ou religieuses, les violences urbaines sont liées à une forme d'irrationalité, puisque ce sont des actes liés à un mépris des institutions, et non à des revendications politiques comme l'ont prouvé les émeutes de novembre 2005¹⁵⁶.

B. La lutte contre les violences urbaines effectuée par le Service central du renseignement territorial

Les Renseignements généraux surveillent les banlieues depuis le milieu des années 1970, à l'origine dans le but d'évaluer la menace des groupes radicaux au sein de la nouvelle population immigrée qui s'y est installée, sans pour autant que des mesures politiques soient prises à la suite des informations recueillies¹⁵⁷. Parallèlement, le travail de surveillance des extrémistes islamistes permet d'évaluer, non seulement les risques possibles sur leur influence à l'égard des jeunes de banlieue, mais aussi ce que pourraient devenir ces quartiers à l'avenir, et enfin, de mettre en lien à propos des dérives urbaines, entre la petite délinquance et l'extrémisme radical¹⁵⁸.

A la fin de l'année 1991, la dixième section des Renseignements généraux, ou section « *Villes et banlieues* »¹⁵⁹, appelée encore section des Violences urbaines, eut pour mission première de se focaliser sur les violences urbaines, un terme générique assez large concernant à la fois les violences commises par les *skinheads*, dans les banlieues, les violences des bandes, mais encore de surveiller les activités dans les *rave-parties*¹⁶⁰. C'est dans le cadre de ce service que le commissaire Lucienne Bui Trong créa une échelle de huit de degrés de violences urbaines allant des simples feux de poubelles à l'émeute urbaine¹⁶¹.

*les victimes de passage à tabac à dix contre un ; ils reçoivent des coups de poing, des coups de pieds et des coups de bâton, les filles sont traînées par les cheveux. Les insultes racistes fusent : « sale Blanc » est le maître mot de ces lynchages organisés. [...] Des dizaines d'adolescents sont conduits dans les hôpitaux. Après enquête, on apprend que la plupart des agresseurs venaient de la Seine-Saint-Denis et des arrondissements du nord de Paris », in PELLEGRINI (C.), *Banlieues en flammes*, Ed. Anne Carrière, Paris, 2005, p. 74-75.*

¹⁵⁵ Ainsi « à partir de 2005, les mêmes délinquants s'attaquent aussi aux manifestants eux-mêmes. De nombreux manifestants sont agressés, avec comme nouveauté, des agressions visant spécifiquement de jeunes lycéens 'blancs' », in BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2010, p. 70.

¹⁵⁶ « Toute cette série de frappes nocturnes, d'attaques anonymes, de destructions sans phrases a eu le mérite d'ouvrir à son maximum la béance entre la politique et le politique. Nul ne peut honnêtement nier la charge d'évidence de cet assaut qui ne formulait aucune revendication, aucun message autre que de menace ; qui n'avait que faire de la politique », in Comité invisible, *op. cit.*, 2007, p. 9.

¹⁵⁷ Pourtant, « dès les années 1975, de nombreuses informations remontent des travailleurs sociaux, démontrant qu'au cours des années, les risques se sont amplifiés. Typiques du mode de travail spécifique aux RG, ces données ne sont pas évaluées à leur juste mesure », in MADELIN (P.), *Dans le secret des services*, Denoël, Paris, 2007, p. 246.

¹⁵⁸ « Les informations rassemblées retracent avec précision le rôle des prêcheurs salafistes dans les banlieues, ainsi que leur passé, les raisons qui les ont conduits en France. Elles permettent d'imaginer les dérives induites, tant au plan religieux qu'à celui de la petite de la moyenne délinquance astucieuse, le « trabendo » et le petit trafic de drogue. Avec en perspective le développement rapide et très extensif des zones de non-droit. Ainsi, dès le début des années 90, on sait tout », in *Ibid.*, p. 247.

¹⁵⁹ ROSIERE (S.), *Géographie des conflits armés et des violences politiques*, Ellipses, Paris, 2011, p. 95.

¹⁶⁰ CAUMER (J.), *op. cit.*, 2000, p. 90.

¹⁶¹ Le premier degré touche aux feux de poubelles et de voitures, le deuxième degré se focalise sur toutes les formes de harcèlement de l'autorité, le troisième degré vise la violence à l'égard de toute personne portant un

Au regard de cette échelle, les heurts observés dans toutes les manifestations contre la loi travail à Paris¹⁶² ou en province¹⁶³, peuvent être classés au septième degré de l'échelle des violences urbaines. La lutte contre les violences urbaines devint une des missions principales des Renseignements généraux, avec la circulaire du 3 janvier 1995. En effet, à côté des trois grandes missions d'intérêt national, les violences urbaines ont été regroupées avec d'autres missions de surveillance, n'ayant aucun lien avec les violences urbaines, preuve qu'en 1995, les violences urbaines n'étaient pas encore assimilées à un domaine nécessitant un service totalement dédié¹⁶⁴. En 1999, la Direction centrale de la sécurité publique, en collaboration avec les Renseignements généraux, élaborait une nouvelle base de données, plus pour des raisons de rivalités en services que de cohérence¹⁶⁵. La nouvelle base de données appelée Système d'analyse informatique des violences urbaines (SAIVU) avait pour but de répertorier tous les faits en liens avec les violences urbaines¹⁶⁶. Cet outil fut remplacé, en 2005, par l'Indicateur national des violences urbaines (INVU), dans le cadre d'un travail de concertation entre les différentes directions de la police, la Gendarmerie nationale ainsi que la préfecture de police. Mais, à partir de 2010, sur les neuf index statistiques de cet outil de données, seuls deux étaient encore utilisés¹⁶⁷. Sur l'analyse des violences urbaines, le rapport des Renseignements généraux sur les émeutes de novembre 2005 apporta un nouvel éclairage, en niant toute implication de quelque groupe que ce soit qu'il soit islamiste, mafieux ou politique¹⁶⁸. Si les bases de données ne sont pas utilisées à bon escient, la création de nouvelles bases de données pouvant être un facteur nuisant à l'efficacité de récolte du renseignement, les rapports du service de renseignement policier territorial montrent, d'un

uniforme (policiers, pompiers), tandis que le quatrième degré concerne les attroupements contre la police et le caillassage des voitures de police, le cinquième degré s'axe sur des attroupements entravant l'action des policiers ou faits dans le but de récupérer des amis interpellés, puis le sixième degré touche quant à lui à la volonté de blesser volontairement les policiers et/ou d'attaquer des commissariats, ensuite le septième degré est une « mini-émeute » sans lendemain appelant néanmoins à une escalade rapide de la violence et, le huitième degré est l'émeute à proprement parler qui se produira sur plusieurs lieux et pendant plusieurs nuits, in BUI TRONG (L.), *Violences urbaines. Des vérités qui dérangent*, Bayard éd., Paris, 2000, p.63-72.

¹⁶²http://www.lexpress.fr/actualite/societe/en-images-loi-travail-paves-molotov-lacrymo-heurts-a-la-manif-parisienne_1791491.html, consulté le 19 mai 2016.

¹⁶³Les violences urbaines dans le cadre des manifestations contre la loi travail sont très violentes à Rennes, in <http://www.ladepeche.fr/article/2016/05/15/2344913-rennes-face-au-dechainement-de-la-violence-urbaine.html>, consulté le 19 mai 2016.

¹⁶⁴Les violences urbaines sont accolées aux « questions liées à l'exclusion (problème des squats et des différentes formes de marginalité), le phénomène des sectes ainsi que les répercussions sur l'opinion publique des faits de société à grande résonance médiatique (exemple du sang contaminé, des affaires judiciaires défrayant la chronique, etc.) », in ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 208.

¹⁶⁵« L'échelle Bui Trong fut aussi écartée tant pour des rivalités internes entre les Renseignements généraux et la sécurité publique que par la volonté des responsables politiques qui ne voyaient pas d'un très bon œil la température monter annuellement », in BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2010, p. 24-25.

¹⁶⁶Le SAIVU devait « recenser tous les faits de violences urbaines, qualifiés alors de « tout acte violent commis contre des biens, des personnes, ou des symboles des institutions par des individus jeunes, agissant ou soupçonnés d'avoir agi en groupes (au moins trois individus), structurés ou de circonstance, avec une volonté de maîtrise d'un territoire. Ces actes de violences peuvent aussi bien être spontanés qu'en réponse à un événement précis, ou être élaborés dans le cadre d'une volonté délibérée de provocation », in *Ibid.*, p. 25.

¹⁶⁷« Les violences à dépositaire de l'autorité publique et les violences entre bandes. Le premier est renseigné à partir de l'index de l'état 4001 alors que les données du second seront fournies par les remontées de terrain des services départementaux de l'information générale (SDIG) », in *Ibid.*, p. 27.

¹⁶⁸http://www.lemonde.fr/societe/article/2005/12/07/selon-les-rg-les-emeutes-en-banlieue-n-etaient-pas-le-fait-de-bandes-organisees_718347_3224.html, consulté le 24 mai 2016.

autre côté, la nécessité de leur existence et de leur présence, pour effectuer une analyse pertinente des phénomènes de société.

La section Villes et banlieues devint ensuite, avec l'arrêt du 27 juin 2008, une « *division des dérives urbaines et du repli identitaire* »¹⁶⁹, et se maintint avec l'arrêté du 1^{er} février 2011¹⁷⁰. Avec la réforme intervenue par le décret du 9 mai 2014, le nouveau Service central du renseignement territorial a toujours en son sein cette « *division des dérives urbaines et du repli identitaire* »¹⁷¹. Par ces missions qui leur sont confiées, les services départementaux du renseignement territorial (SDRT) font remonter l'information au niveau du service central en assurant un maillage territorial nécessaire à la récolte du renseignement intérieur¹⁷².

Section 2 : L'accroissement des menaces criminelles organisées

Priorité stratégique du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013*¹⁷³ et clairement exprimée au sein de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, « *la prévention de la criminalité*¹⁷⁴ et de la *délinquance organisées* » est un axe de travail essentiel des services de renseignement français pour lesquelles il est possible de recourir aux techniques de renseignement. Par ailleurs, à la différence des autres menaces sécuritaires expressément affirmées à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure pour l'utilisation des techniques de renseignement, la lutte contre la criminalité et la délinquance économique et financière peut être perçue non seulement au regard des « *intérêts économiques [...] majeurs de la France* »¹⁷⁵ mais aussi et surtout dans le cadre de « *la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées* »¹⁷⁶, ce qui a pour intérêt de montrer l'atteinte portée à la sécurité nationale par ces menaces criminelles organisées¹⁷⁷. De manière générale, « *la criminalité économique et financière désigne traditionnellement toute forme de criminalité non violente qui a pour conséquence une perte financière* »¹⁷⁸. Ces deux formes de menaces criminelles sont liées, notamment au regard des interconnexions criminelles mais aussi au regard des mêmes services qui luttent contre elles. Pour expliquer la mission de renseignement à l'égard des menaces criminelles organisées, il faut donc, dans un premier

¹⁶⁹ Arr. du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2008, texte n°10, art. 7.

¹⁷⁰ Arr. du 1^{er} février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°30, 5 février 2011, texte n°29.

¹⁷¹ Arr. du 9 mai 2014 modifiant l'arr. du 1^{er} février 2011 modifié relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°108, 10 mai 2014, texte n°29, art. 4.

¹⁷² Les services départementaux doivent « *contribuer à déterminer les sites où sont constitués les bandes, définir leur structuration, leur comportement délictuel et identifier leurs membres* », in BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2010, p. 115.

¹⁷³ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 49.

¹⁷⁴ Le Bureau fédéral d'investigation américain (FBI) définit, quant à lui, la criminalité organisée comme « *une entreprise criminelle permanente. Sa structure est organisée ; il repose sur la peur, la corruption et a pour motif la recherche du profit* », in CRETIN (T.), *Mafias du monde*, 1^{ère} éd., PUF, Paris, juin 1997, p. 137.

¹⁷⁵ CSI, art. L. 811-3 3°.

¹⁷⁶ *Ibid.*, art. L. 811-3 6°.

¹⁷⁷ La France n'est pas la seule à avoir appréhendé la criminalité organisée comme une menace de premier plan. Par exemple, il existe de puis 1995, dans le Land de Bavière un service de sécurité nationale entièrement consacré à la lutte contre le crime organisé. De même, et toujours en 1995, la directrice du renseignement intérieur britannique (MI5) réorienta son service pour qu'il surveille la criminalité organisée, in BRODEUR (J.-P.), *op. cit.*, 2003, p. 265.

temps, observer l'ampleur de la criminalité organisée au regard de l'atteinte à la sécurité nationale (§ 1), pour ensuite appréhender le travail de surveillance des organisations criminelles par les services de renseignement (§ 2).

§ 1 : *L'ampleur de la criminalité organisée au regard de l'atteinte à la sécurité nationale*

Le Bureau fédéral d'investigation américain (FBI) définit la criminalité organisée comme « *une entreprise criminelle permanente. Sa structure est organisée ; il repose sur la peur, la corruption et a pour motif la recherche du profit* »¹⁷⁹. La criminalité organisée s'observe avant tout avec l'illustration d'une criminalité de type mafia (A). La France connaît quant à elle surtout le phénomène des organisations criminelles traditionnelles françaises différentes de la mafia (B). Le travail de renseignement est indispensable, non seulement pour prévenir toute atteinte à la sécurité nationale, mais aussi parce que travail permet de suivre l'évolution des menaces criminelles, comme le lien entre terrorisme et criminalité organisée, et demande donc une adaptation nécessaire aux nouvelles menaces criminelles contemporaines (C).

A. La criminalité organisée de type mafia

Avec la prostitution, le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes, le racket, la corruption et les autres fraudes, le produit criminel brut avoisinait, en 1996, les 800 milliards de dollars¹⁸⁰, pour atteindre en 2008, environ 1 000 milliards de dollars¹⁸¹, et se maintenir à ce chiffre encore aujourd'hui¹⁸². Si la mafia est une bande organisée, toutes les bandes organisées et organisations criminelles ne constituent pas une mafia. Une mafia est une « *société secrète ou association institutionnalisée, adossée à un territoire, mais investie dans une activité polycriminelle internationale [qui] est volontiers cloisonnée et hiérarchisée. [...] Dans sa forme pure, elle est mue par un ensemble de rites (initiation), règles (omerta...) et traditions/croyances. Son recrutement est généralement basé sur des critères familiaux et claniques* »¹⁸³. Sans dresser une liste de toutes les mafias existantes, ou de celles présentes en France, il sera traité de deux mafias qui sont particulièrement actives en France, à savoir la mafia albanaise ou albanophone (1), et les Triades chinoises (2).

¹⁷⁸ QUÉMÉNER (M.), *Criminalité économique et financière*, Economica, Paris, 2015, p. 24.

¹⁷⁹ CRETIN (T.), *Mafias du monde*, 1^{ère} éd., PUF, Paris, juin 1997, p. 137.

¹⁸⁰ « *Soit à peu près 15% du commerce mondial. Si l'on retient aujourd'hui [en 2013] le chiffre de 2 000 Md\$ (1 500 Md€), la comparaison avec les économies légales est vertigineuse, car la mafia représente alors la 8^e puissance mondiale et devrait être membre du G8* », in VERNIER (E.), *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*, 3^{ème} éd., Dunod, Paris, 2013, p. 15.

¹⁸¹ En 2008, ce chiffre équivalait à 10% du PIB des Etats-Unis, in <http://www.paulsoriano.fr/+produit-criminel-brut-mille,274+>, consulté le 17 août 2017.

¹⁸² <http://www.infinance.fr/articles/bourse/infos-actualites/article-le-produit-criminel-brut-bientot-integre-aux-statistiques-europeennes-569.htm>, consulté le 17 août 2017.

¹⁸³ ROUDAUT (M.), « *Marchés criminels, crime organisé, économie et Etat : pouvoir et puissance de l'illicite* », pp. 8-13, *Diplomatie*, n°26, avril-mai 2015, p. 11.

1. La mafia albanaise ou albanophone

La mafia albanaise est une association criminelle proche de l'organisation mafieuse traditionnelle (1°), a pu asseoir son influence et l'ampleur de la criminalité transnationale grâce à sa proximité avec le pouvoir politique albanais (2°).

1° Une association criminelle proche de l'organisation mafieuse traditionnelle

L'organisation criminelle albanaise et/ou albanophone a un mode de fonctionnement clanique assez proche de la mafia italienne, car les groupes albanais « *reposent sur une structure familiale clanique régie par un code d'honneur : le Kanun, inspiré par les sultans ottomans* »¹⁸⁴. Cette association mafieuse albanaise est plutôt spécialisée dans le trafic d'êtres humains, la prostitution de jeunes filles (environ 75% de la prostitution à Soho, Londres¹⁸⁵), le trafic de migrants qui « *ne concerne pas uniquement des migrants issus des Balkans, mais aussi des Kurdes, des originaires du sous-continent indien, des Philippins et même des Chinois* »¹⁸⁶. En France, la mafia albanaise est surtout visible dans le cadre de la prostitution et de la drogue car « *la « signature » de la cellule mafieuse albanophone est l'activité mixte drogue-prostitution* »¹⁸⁷. Mais il ne faut pas oublier non plus le trafic d'armes car avec la guerre qui a touché l'Albanie, « *les arsenaux de l'armée ont été pillés : 2 millions de Kalachnikov, entre autres, se seraient volatilisés* »¹⁸⁸. Ainsi, entre la prostitution, le trafic de migrants, la drogue mais encore le trafic d'armes, cette mafia violente porte non seulement une atteinte à l'économie nationale mais aussi à la sécurité intérieure, au regard de l'argent des armes à sa disposition, ces dernières servant à être vendues, mais aussi à être utilisées pour protéger ce généreux trafic. L'importance de la mafia albanaise en France est une préoccupation prioritaire, comme le prouve le fait que, entre 2011 et 2017, la population albanaise dans les prisons françaises, en raison de leur appartenance à la criminalité organisée, a grimpé de 340 %¹⁸⁹. La puissance de cette organisation mafieuse peut s'expliquer par sa proximité avec le pouvoir politique albanais.

2° La proximité de la mafia albanaise avec le pouvoir politique albanais

La dangereuse mafia albanaise est connue pour ses liens l'armée de libération du Kosovo (UCK), et le probable financement de cette organisation classée comme terroriste puis alliée de l'Organisation du traité Atlantique Nord (OTAN) lors de la guerre du Kosovo en 1998¹⁹⁰. En effet, l'UCK entretient des rapports avec la criminalité organisée, ce qui figure

¹⁸⁴VAUDANO (M.) et de CHOISEUL-PRASLIN (C.-H.), « La « mafia » albanaise dans la cour des grands », pp. 54-55, *Diplomatie*, n°26, avril-mai 2016, p. 54.

¹⁸⁵*Ibid.*, p. 55.

¹⁸⁶RAUFER (X.), *Une menace pour l'Europe. La mafia albanaise*, Fabre, Lausanne, 2000, p. 56-57.

¹⁸⁷*Ibid.*, p. 81.

¹⁸⁸PIERRAT (J.), *op. cit.*, 2008, p. 264.

¹⁸⁹http://www.lexpress.fr/actualite/societe/criminalite-les-albanais-une-mafia-multicarte_1884503.html, consulté le 17 août 2017.

¹⁹⁰http://www.liberation.fr/planete/1998/07/08/kosovo-le-casse-tete-des-occidentaux-le-groupe-de-contact-veut-proposer-un-plan-de-reglement_243351, consulté le 22 juillet 2016.

dans le rapport de l'administration des Nations unies, soupçonnait l'organisation terroriste de s'être alliée avec l'organisation criminelle dans le cadre d'un trafic d'organes sur des soldats et civils serbes¹⁹¹. Un rapport dirigé par l'homme politique suisse Dick Marty pour le Conseil de l'Europe, paru en décembre 2010 sur le trafic d'organes au Kosovo, et accusant les autorités albanaïses de ce trafic, fut confirmé par le procureur américain Clint Williamson en 2014¹⁹².

L'ancien chef militaire de l'UCK et ancien Premier ministre du Kosovo Ramush Haradinaj est considéré par les services secrets allemands comme un personnage important dans l'organigramme de la criminalité organisée au Kosovo, et a même « été arrêté le 11 août 2002 par la MINUK pour trafic, chantage et instigations de violences »¹⁹³. La proximité entre mafia et politique en Albanie est aujourd'hui reconnue¹⁹⁴. Même l'ancien responsable politique de l'UCK et actuel Président de la République du Kosovo, Hashim Thaçi, a des liens avec la mafia albanaïse et « a été arrêté en 2003 en Hongrie, car il était sous le coup d'un mandat d'arrêt international »¹⁹⁵ pour une affaire de trafic de stupéfiants. De plus, ces connexions politiques avec la criminalité organisée et la délinquance financière se sont internationalisées, comme le rapporte le rapport classé secret de l'OTAN en 2003¹⁹⁶.

Enfin, Bernard Kouchner, représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU au Kosovo de 1999 à 20001 a été clairement identifié par le journaliste Bumidir Nicić et Naim Miftari un ancien cadre de l'UCK comme étant au courant du trafic d'organes à cette période¹⁹⁷. Si cette accusation s'avérait fondée, il serait établi que l'organisation mafieuse albanaïse aurait non seulement une assise au niveau du Gouvernement albanaïse, mais aussi au niveau international.

L'inquiétude concernant ce groupe mafieux tient aussi au fait qu'à partir de 2006, les services secrets français qui étaient présents au Kosovo ont observé la création de liens et de réseaux entre l'organisation albanaïse et les islamistes radicaux, c'est-à-dire entre des islamistes qui pourraient potentiellement commettre des actes terroristes et des trafiquants d'armes reconnus¹⁹⁸.

¹⁹¹ « Dans le point 7 d'un rapport sur le crime organisé écrit par la MINUK (l'administration des Nations unies qui gérait temporairement le Kosovo), daté du 26 mars 2003. Les enlèvements, meurtres et trafics d'organes mentionnés auraient lieu en juillet et août 1999. Nombre de suspects sont nommés, parmi lesquels des responsables politiques importants, dont un futur Premier ministre », in PEAN (P.), *Kosovo. Une guerre « juste » pour un Etat mafieux*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2013, p. 15.

¹⁹² VAUDANO (M.) et de CHOISEUL-PRASLIN (C.-H.), *op. cit.*, p. 55.

¹⁹³ PEAN (P.), *op. cit.*, 2013, p. 298.

¹⁹⁴ « Les familles mafieuses contrôlent la politique : il est plus facile de voler des millions d'euros grâce à la construction de routes par les marchés publics que d'en gagner autant avec la marijuana », in *Observatoire des Balkans et du Caucase* du 8 octobre 2013, in VAUDANO (M.) et de CHOISEUL-PRASLIN (C.-H.), *op. cit.*, p. 55.

¹⁹⁵ PEAN (P.), *op. cit.*, 2013, p. 300.

¹⁹⁶ « Hashim Thaçi et Kadri Veseli, le chef du Shik (services secrets albanaïse), seraient liés aux cercles de l'ancien mercenaire serbe Arkan et du chef de l'exécutif monténégrin Milo Djukanovic, lui-même en rapport avec la famille royale d'Abou Dhabi dans ce qui pourrait être une vaste opération de blanchiment portant sur 50 millions de dollars », in VAUDANO (M.) et de CHOISEUL-PRASLIN (C.-H.), *op. cit.*, p. 55.

¹⁹⁷ « En 1999, aucun crime ne pouvait être commis au Kosovo sans que Kouchner en soit informé. Nos chefs sont des brigands qui ont détourné le sens de notre lutte, mais ils n'auraient pas pu commettre leurs forfaits sans la protection accordée par l'administration internationale », in PEAN (P.), *op. cit.*, 2013, p. 333.

¹⁹⁸ PIERRAT (P.), *op. cit.*, 2008, p. 264.

2. Les Triades chinoises

La criminalité organisée chinoise est communément appelée Triades¹⁹⁹. Cette organisation criminelle a une envergure mondiale, et est liée non seulement à leur proximité avec le pouvoir politique chinois dans le cadre du développement économique de la Chine, mais aussi de la forte diaspora chinoise, présente tout autour de la planète²⁰⁰. Ainsi, les Triades chinoises ont une assise importante et imposante en France, eu égard au fait que le quartier asiatique de Paris est « *le plus grand Chinatown d'Europe, dominé traditionnellement par l'ethnie teochew à laquelle appartiennent également les membres des triades* »²⁰¹. De cette manière, en accompagnant les expatriés jusqu'en France, les Triades pouvaient se reposer pour leurs activités en 2012 sur « *environ 700 000 Chinois, 300 000 Cambodgiens, Vietnamiens et Laotiens. En fait, 70% des Indochinois présents en France sont d'origine chinoise : des huaqio, des citoyens chinois d'outre-mer* »²⁰².

La puissance des Triades réside aussi dans le caractère éclectique des trafics réalisés. En effet, si les Triades agissent dans les multiples domaines de la criminalité comme le trafic de drogue, de cigarette, les contrefaçons, les escroqueries aux cartes bancaires ou le trafic de migrants, elles sont connues pour leur utilisation du racket afin de soutirer les économies de leurs compatriotes qui ne sont que très peu placées à la banque²⁰³.

Mais les Triades ont aussi un revenu lié à la protection de leurs compatriotes. En sus de leur règle de discrétion corollaire logique de leurs activités criminelles, les Triades veillent à assurer la sécurité dans les quartiers chinois et veillent à faire respecter l'ordre public, ce qui a pour effet paradoxal, au regard d'une organisation criminelle, que la petite délinquance y est peu présente voire absente²⁰⁴. En ce sens et face aux nouvelles tensions communautaires, les Triades chinoises risquent de se pérenniser et de gagner en puissance. Les différentes agressions touchant la communauté chinoise à Belleville par les bandes d'origine maghrébine et afro-antillaise sous fond de racisme anti-chinois²⁰⁵ ont amené la communauté chinoise à proposer la création d'une milice d'autodéfense²⁰⁶ (une probable couverture de la protection

¹⁹⁹ Elle a pour origine « *une forme de société secrète dont les mythes fondateurs la font remonter au XVII^e siècle, fer de lance de l'opposition à la dynastie étrangère mandchou des Qing, après avoir subsisté sous forme de guildes ou de sociétés charitables, a perdu sa raison d'être politique à la chute de cette dynastie en 1911* », in de la ROBERTIE (C.) et FALIGOT (R.), « Les Triades et le crime organisé chinois », pp. 102-108, *Cahiers de la sécurité*, n°7, janvier-mars 2009, p. 103.

²⁰⁰ Les Triades « *profitent également de la diaspora très importante implantée outre-mer au milieu de laquelle elles se meuvent sans rencontrer de problème particulier car la tradition ancestrale de discrétion, voire de secret, y est particulièrement vivace* », in Alain RODIER (A.), *Les Triades. La menace occultée*, Ed. du Rocher, Paris, 2012, p. 13.

²⁰¹ PIERRAT (J.), *op. cit.*, 2008, p. 351.

²⁰² RODIER (A.), *op. cit.*, 2012, p. 156.

²⁰³ « *Chaque année, les gangs chinois sont responsables d'une cinquantaine de vols avec séquestration [nldr : officiellement identifiés] à Paris et dans la petite couronne, c'est-à-dire principalement les 11^e, 13^e, 20^e, ainsi qu'à Aubervilliers et La Courneuve* », in PIERRAT (J.), *op. cit.*, 2008, p. 385.

²⁰⁴ « *A Paris, il est tout à fait possible de flâner dans les « quartiers chinois » à des heures indues sans risquer quoique ce soit, à la différence d'autres lieux fréquentés par de la petite criminalité issue d'autres origines. A ce titre, l'exemple de la rue de Belleville est tout à fait parlant. Jusqu'à la fermeture des commerces, la sécurité règne dans la partie asiatique de cette rue, mais plus on se rapproche de la place de la République, plus le danger d'être la victime de vols à l'arrachée augmente* », in RODIER (A.), *op. cit.*, 2012, p. 157.

²⁰⁵ <http://www.parismatch.com/Actu/Societe/Belleville-chinois-146532>, consulté le 23 août 2016.

²⁰⁶ <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/07/02/01016-20100702ARTFIG00573-la-revolte-des-chinois-de-belleville.php>, consulté le 23 août 2016.

offerte par les Triades) et, une partie de la communauté chinoise a même expressément menacé de faire appel à la mafia chinoise à Aubervilliers pour les protéger²⁰⁷. C'est cette même organisation qui aurait limité la propagation des émeutes de novembre 2005 au 13^e arrondissement de Paris, les émeutes dans ce quartier ayant pour conséquence de nuire au commerce dans le quartier asiatique²⁰⁸.

Cette menace d'atteinte potentielle à la sécurité nationale doit d'autant plus être prise au sérieux dorénavant, puisque non seulement les trafics permettent de maintenir voir d'accroître la puissance de cette organisation criminelle en France, mais elle se trouve aujourd'hui légitimée et demandée par une partie de la population qui n'a pas eu de réponses par les décideurs politiques pour ce qui concerne une petite délinquance constante et violente.

B. Des organisations criminelles traditionnelles françaises différentes de la mafia

Les organisations traditionnelles françaises ont leur propre spécificité et ne peuvent pas s'apparenter à la mafia classique comme le montre l'exemple du milieu Corso-Marseillais (1^o). Ce milieu évolue d'ailleurs aujourd'hui avec une recomposition des organisations criminelles françaises (2^o).

1. L'exemple du milieu Corso-Marseillais

Le Service d'information et de renseignement d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) affirme expressément qu'il n'y a pas de « *mafia française* »²⁰⁹ ce qui n'obère rien au fait qu'il y a bien des organisations criminelles traditionnelles en France. Ces organisations françaises sont principalement incarnées par « *les clans corses, en lien avec d'autres organisations criminelles avec lesquelles ils constituent un corps social appelé « les Corso-Marseillais »* »²¹⁰, sans oublier cependant les organisations criminelles traditionnelles localisées à Paris, Grenoble, Lyon et dans le Nord²¹¹.

Le milieu Corse a une forte assise en France depuis la Seconde Guerre mondiale, car les Corses ont aidé la Résistance et ont travaillé avec le service secret américain (OSS)²¹² pour permettre le débarquement de Provence et la libération de Marseille²¹³. Le pouvoir gaulliste, à travers le Service d'action civique (SAC), va s'allier aux mafieux Corses pour contrer l'action de l'Organisation armée secrète (OAS) durant le conflit en Algérie, et les services secrets eurent encore des liens avec ce milieu criminel quand il fut découvert que le capitaine du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE), Michel-Victor Mertz, fut reconnu comme associé à la *Corsican Connection* dans le cadre du trafic

²⁰⁷ <http://www.dreuz.info/2013/08/31/aubervilliers-les-arabes-imposent-leur-loi-et-sacharnent-contre-les-chinois/>, consulté le 23 août 2016.

²⁰⁸ Entretien anonyme, vendredi 6 mai 2016.

²⁰⁹ RIZZOLI (F.) et COLOMBIE (T.), « Le crime organisé en France : puissance et impunité », pp. 34-35, *Diplomatie*, n°26, avril-mai 2016, p. 35.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 35.

²¹¹ *Ibid.*, p. 35.

²¹² L'*Office of Strategic Services* (OSS) ou Bureau des affaires stratégiques, était le service de renseignement américain pendant la Seconde Guerre mondiale.

²¹³ FOLLOROU (J.) et NOUZILLE (V.), *Les parrains corses. Leur histoire, leurs réseaux, leurs protections*, Fayard, Paris, 2004, p. 191.

d'héroïne²¹⁴. Il y a donc eu des liens entre les services secrets français et le mafieux Corses depuis la guerre d'Indochine quand le SDECE mit au point un trafic d'opium (appelé « *Opération X* ») dans le but de financer les 40 000 maquisards du conflit indochinois, ce qui peut être vu comme l'ancêtre des opérations *Air America* pour financer les opérations de renseignement extérieur américain (CIA), et soutenir le Président de la République du Sud-Viêt Nam Ngô Đình Diêm²¹⁵. Le trafic de stupéfiants a été une activité du milieu Corso-Marseillais tellement importante que la France devint, dans les années 1970, une plaque tournante du trafic international de stupéfiants, et un sujet de combat pour le Président américain Richard Nixon lui-même²¹⁶.

Aujourd'hui, la spécificité des organisations françaises est liée en premier lieu au grand banditisme car les criminels français ont une expertise en matière d'attaques de fourgons blindés, mais ils gèrent aussi les machines à sous clandestines²¹⁷.

2. Une recomposition des organisations criminelles françaises

Encore actif dans le Sud-Est de la France, le banditisme subit les contrecoups des actions répressives menées par les services de renseignement et les services de police français, comme l'arrestation, en juin 2010, de deux membres importants du milieu marseillais, Bernard Barresi et Gérald Campanella²¹⁸. La répression du banditisme amena à une recomposition des organisations criminelles françaises, dont le corollaire fut le règlement de comptes entre membres du milieu corso-marseillais²¹⁹, mais aussi entre les membres de ce milieu et les membres du banditisme issu des banlieues²²⁰.

Il n'en reste pas moins que les organisations criminelles françaises, certes différentes de la mafia traditionnelle, sont des organisations soutenant différents trafics et sont des menaces à la sécurité nationale.

C. Une adaptation nécessaire aux nouvelles menaces criminelles contemporaines

La criminalité organisée évolue. Si les organisations criminelles classiques existent et se pérennisent, le travail du renseignement policier doit suivre l'évolution vers le néo-banditisme (1), et avoir une nécessaire prise en compte de l'hybridation de la criminalité organisée vers le terrorisme (2).

²¹⁴ *Ibid.*, p. 191-192.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 194-196.

²¹⁶ « Le président Richard Nixon – qui avait créé en 1973 l'Agence de lutte contre la drogue (*Drug Enforcement Administration*) – avait fait de la destruction de la *French Connection* un objectif important de son mandat », in AUDA (G.), « Les stupéfiants en France, d'un problème marginal à une question de société », pp. 14-30, Cahiers de la sécurité, n°5, juillet-septembre 2008, p. 27.

²¹⁷ RIZZOLI (F.) et COLOMBIE (T.), *op. cit.*, avril-mai 2016, p. 35.

²¹⁸ <http://archives.nicematin.com/article/cote-dazur/grand-banditisme-fin-de-cavale-a-golfe-juan.195810.html>, consulté le 23 août 2016.

²¹⁹ <http://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes/bouches-du-rhone/marseille/marseille-retour-sur-les-reglements-de-comptes-248811.html>, consulté le 23 août 2016.

²²⁰ « Des équipes plus jeunes, souvent issues des quartiers sensibles et de l'immigration, [qui] sont apparues au milieu des années 1990 et se sont enrichies et aguerries dans le trafic de cannabis depuis le Maroc. Elles cherchent dorénavant à étendre leurs activités au risque d'entrer en concurrence avec le banditisme traditionnel », in PRADEL (J.) et DALLEST (J.), *La criminalité organisée. Droit français, droit international et droit comparé*, LexisNexis, Paris, 2012, p. 36.

1. L'évolution vers le néo-banditisme

En France, il existe historiquement des bandes depuis, au moins le début du XX^e siècle, avec les Apaches²²¹. L'évolution a eu lieu avec les bandes de zoulous, présentes dans les années 1990, dans les banlieues d'Ile-de-France²²², une bande de jeunes africains où le prétendant doit faire ses preuves (violentes) pour entrer dans le groupe²²³. Le caractère communautaire des bandes est un élément déterminant, souligné en 2007, dans le rapport de la Direction centrale Renseignements généraux²²⁴, où il était pointé le « *danger de l'éventuelle fusion entre deux phénomènes a priori distincts de repli communautaire et d'activité délinquante d'une bande* »²²⁵. Si les bandes de rue doivent être considérées comme une atteinte potentielle à la sécurité nationale, c'est en raison de leur violence, de la criminalité organisée qui lui est liée, mais encore de son lien avec le phénomène du néo-banditisme, une nouvelle menace criminelle contemporaine.

En effet, aujourd'hui, l'évolution des bandes de rue tient au fait que « *les services spécialisés constatent la dérive vers le crime organisé d'un nombre croissant de bandes délinquantes issues des quartiers dits sensibles* »²²⁶. Ces bandes liées aux violences urbaines participent à une finalité criminelle, influencées par la mafia traditionnelle²²⁷. Le phénomène des bandes de banlieues s'analyse donc aussi bien dans le cadre du trafic organisé, que dans le cadre des différentes violences urbaines, ce lien de cause à effet et d'interdépendance étant observé par le fait que, si la criminalité s'accroît, ce sont les violences urbaines qui ont tendance à régresser, et inversement²²⁸.

L'activité principale des bandes de rue est le trafic de stupéfiants, à l'image de « *shitland* », une cité de Champigny-sur-Marne qui était devenue avant l'opération de police le second point de vente le plus important de région parisienne où 150 kg de cannabis avaient

²²¹Ces bandes « *ont marqué différentes périodes de notre histoire contemporaine : les « apaches », les « blousons noirs » des années 1960, les « loubards » dans les années 1950 et 1970, les « bandes de zoulous », les « bandes de skinheads », les red skins, les « sauvageons », etc.* », in *Ibid.*, p. 45.

²²²http://www.lemonde.fr/archives/article/1990/08/11/l-ete-zoulou-les-bandes-de-jeunes-noirs-sont-de-plus-en-plus-nombreuses-en-region-parisienne_3990828_1819218.html?xtmc=bande&xtr=1, consulté le 22 août 2016.

²²³Comme, par exemple, « *le combat à main nue avec le chef et le viol d'une femme blanche sont les épreuves rituelles à franchir pour être accepté par le clan* », in Edition du journal *France soir* du 16 avril 1991, in DESROUSSEAUX (T.), *Les bandes organisées en milieu urbain aujourd'hui*, thèse, Université Panthéon-Assas Paris II, 2014, p. 89.

²²⁴Aujourd'hui, le Service central du renseignement territorial.

²²⁵http://www.lemonde.fr/a-la-une/article/2007/09/05/les-bandes-sous-la-loupe-des-rg_951415_3208.html, consulté le 23 août 2016.

²²⁶ABRY (G.), « Organisations criminelles et structures répressives : panorama français », pp. 25-40, *Cahiers de la sécurité*, n°7, janvier-mars 2009, p. 27.

²²⁷En effet, les nouvelles bandes criminelles « *s'inspirent des mafias (sans pouvoir en reproduire les aspects « familiaux » emblématiques) avec une hiérarchie pyramidale où chaque acteur va avoir un rôle bien défini autour d'un leader reconnu. Les plus jeunes serviront de guetteur. Les 16-22 ans auront la responsabilité de la revente directe ou de l'approvisionnement. Les plus vieux régneront en véritables caïds sur le réseau, en gérant notamment le blanchiment de l'argent issu du trafic à travers son investissement dans la création de commerces ou de petites PME* », in BAUER (A.) et SÓULLEZ (C.), *Violences et insécurité urbaines*, 12^{ème} éd., PUF « Que sais-je ? », octobre 2010., octobre 2010, p. 52-53.

²²⁸« *Soit le trafic devient très organisé et les violences urbaines ont tendance à diminuer car un « business » florissant demande calme et discrétion ; soit, au contraire, elles redoublent d'intensité car les acteurs du trafic vont vouloir repousser hors du territoire ceux et celles qui pourraient remettre en cause le trafic à savoir, les forces de l'ordre ou les éventuels concurrents d'autres cités* », in *Ibid.*, p. 117.

été saisis²²⁹. Outre le trafic de stupéfiants, les bandes de rue semblent aussi participer au trafic d'armes²³⁰, ce qui devient un sujet de préoccupation, au regard de la protection de la sécurité nationale, étant donné l'interdépendance entre les bandes criminelles et les violences urbaines.

Face à ce nouveau phénomène de criminalité, le Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) a qualifié ces nouvelles entités de néo-banditisme, décrivant « *un banditisme nouveau issu des cités sensibles, se différenciant d'un 'milieu' traditionnel fort affaibli par le succès des investigations policières, et un changement de générations. Il recouvre des groupes criminels organisés divers mais tous structurés autour du trafic de stupéfiants. Leur particularité est de privilégier les 'circuits courts' au sein du réseau, limitant les intermédiaires, et conférant un sentiment de puissance démesuré à de petits malfaiteurs n'en ayant pas l'envergure* »²³¹. Les services de renseignement doivent donc exercer leur mission de manière permanente, à l'égard de ces nouveaux groupes criminels, et d'endiguer ainsi, à la fois la criminalité et la délinquance issues des trafics, mais aussi l'utilisation potentielle d'armes dans le cadre des violences urbaines.

2. Une nécessaire prise en compte de l'hybridation de la criminalité organisée vers le terrorisme

Les organisations criminelles ont une organisation appropriée et leurs finalités propres qui tendent au pouvoir, au territoire et à l'accumulation de richesses, ce qui n'empêche cependant pas le fait que « *l'alliance entre le terrorisme international et le crime organisé pourrait se révéler un problème sérieux à l'avenir* »²³². En effet, pour des raisons de pouvoir et de richesse, mais aussi par filiation intellectuelle ou religieuse, la collusion entre les organisations criminelles et les groupes terroristes s'observe bel et bien comme le lien ombilical entre la mafia albanophone et l'armée de libération albanaise (UCK). La permanence de la liaison entre organisations criminelles, terrorisme, voire guérillas, s'observe avec la livraison d'armes, en échange d'argent et souvent de drogue²³³. A titre d'illustration, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) ont entretenu des liens forts avec le cartel mexicain de la drogue²³⁴.

²²⁹ <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2013/04/02/01016-20130402ARTFIG00037-debut-du-proces-de-shitland-a-creteil.php>, consulté le 23 août 2016.

²³⁰ « *Un phénomène inquiétant consiste dans la saisie, désormais non exceptionnelle, d'armes de guerre lors des perquisitions menées dans les cités. Au vu des stocks découverts, il semble facile aux membres du grand banditisme, mais surtout du « banditisme issu des cités » d'acquiescer de tels types d'armes peu onéreuses (un pistolet-mitrailleur AK-47 se négocie entre 500 € et 800 €)* », in PRADEL (J.) et DALLEST (J.), *La criminalité organisée. Droit français, droit international et droit comparé*, LexisNexis, Paris, 2012, p. 37.

²³¹ DUFOUR (J.) et KABSSI (A) *Bandes, dérive criminelle et terrorisme*, MA éd., Paris, 2015, p. 143-144.

²³² BÜHLER (B. O.), « *L'alliance du crime organisé et du terrorisme. Un nouveau défi pour le futur ?* », pp.36-37, *Défense & Sécurité internationale*, n°30, octobre 2007, p. 37.

²³³ « *Ces procédés se sont généralisés dans les Balkans, idéalement placés sur la route entre les zones de production d'opium et l'Europe : les organisations locales peuvent traiter avec les organisations turques en amont et italiennes en aval* », in CHOCQUET (C.), *Terrorisme et criminalité organisée*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 45.

²³⁴ « *Les FARC ont assuré au profit du cartel de Médellin le contrôle des zones de transit et de transformation de la coca produite dans les pays voisins* », in *Ibid.*, p. 46.

En France, le lien entre terrorisme et banditisme est aussi présent, comme l'a montré le cas du « *gang de Roubaix* » appelé aussi groupe des « *islamo-braqueurs* », ou « *gangsterisme* » qui, au milieu des années 1990, était un groupe participant au grand banditisme par ses braquages, mais était aussi composé de convertis à l'islam partis se battre en Bosnie, du côté des islamistes et acquis à la cause terroriste islamiste²³⁵. Cette hybridation entre criminalité organisée et terrorisme s'observe enfin en France avec le néo-banditisme issu des banlieues, et son lien progressif et enraciné avec ce qu'il est permis d'appeler « *néo-terrorisme* »²³⁶. Ce phénomène est né il y a plus de vingt ans en France, sans qu'il y ait réellement d'analyse et de synthèse sérieuse par les services de renseignement et les autorités politiques à ce sujet²³⁷, délaissant cette prospective aux criminologues, sans pour autant devenir, et là réside la défaillance, un programme d'action dans la prévention du terrorisme²³⁸.

Ainsi, le néo-banditisme doit être une mission prioritaire de surveillance, dans la mesure où les bandes participent à la criminalité organisée, avec des membres pouvant participer aux violences urbaines, mais sont aussi affiliés à des islamistes radicaux, voire des organisations terroristes²³⁹. Au regard du phénomène d'hybridation, la distinction ne doit donc plus être maintenue, et elle doit même être considérée comme étant liée directement au terrorisme. En effet, 99 % des terroristes qui ont commis des attaques ont été condamnés pour des faits liés à la délinquance et la criminalité organisées²⁴⁰. Le travail d'analyse fourni par le Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique de la criminalité organisée (SIRASCO) doit être entendu, et ce Service doit voir ses moyens augmentés pour continuer son travail concernant l'hybridation. A plus forte raison, le renseignement intérieur doit impérativement prendre en compte le phénomène de l'hybridation, ce qui ne semble malheureusement pas être encore le cas. En effet, même en janvier 2017, la Direction générale

²³⁵ <http://www.rfi.fr/france/20160328-france-gang-roubaix-islamo-braqueurs-terrorisme-caze-dumont-bosnie>, consulté le 23 août 2016.

²³⁶ Ce « néo-terrorisme » « est l'œuvre de jeunes hommes et de jeunes femmes ayant grandi dans le même environnement, mais ayant choisi à un moment de basculer dans la voie du fanatisme. Elle mêle à ce rapport débridé à la violence de l'engagement de jeunes malfaiteurs un peu paumés, voyant dans l'action armée une exaltation, un rôle à jouer que ne leur confère pas la société. La guerre sainte devient alors une raison de vivre, au même titre que peut l'être la quête de l'argent et du pouvoir engendrée notamment par le trafic de drogues », in DUFOUR (J.) et KABSSI (A.), *op. cit.*, 2015, p. 176.

²³⁷ Il faut néanmoins reconnaître le fait que, depuis novembre 1993, le ministère des Affaires étrangères a créé une Sous-direction de la sécurité, dont la mission est de traiter les « questions relatives à la lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la criminalité internationale [...] en liaison avec les autres départements ministériels concernés », in WODKA-GALLIEN (P.), « Renseignement et diplomatie : les voies de la coopération », *Enjeux atlantiques*, n°11, avril 1995, p. 17.

²³⁸ « Khaled Kelkal en 1995, le gang de Roubaix en 1996 : la France connaît depuis vingt ans ces hybrides, mi-gangsters, mi-terroristes, naviguant entre divers fichiers de police et échappant ainsi à des services empêtrés dans leurs prés carrés. Mohamed Merah valide ainsi en 2012 le processus décrit en 2006 par Mitch Silber (*La radicalisation en Occident, la menace enracinée*), faite par et pour la police de New York. Les frères Kouachi et Amédy Coulibaly confortent l'analyse. Désormais, la menace provient d'entités fugaces et quasi-protoplasmiques. Un continuum criminalo-terroriste émerge, loin des petits casiers doctement préparés pour chacune de ses composantes d'origine », in BAUER (A.), « Qui est l'ennemi ? », *Conflits*, supplément au n°5, avril-mai-juin 2015, p. 3.

²³⁹ « Selon les estimations de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), près de 40% des suspects apparus ces dernières années dans ce type d'affaires ont un passé délinquant », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 87.

²⁴⁰ RAUFER (X.), « Les hybrides (terroristes+criminels) – La police et le renseignement en Europe », *Atlantico*, mars 2017, p. 24.

de la sécurité intérieure, dans une note secrète de trente pages sur le terrorisme en France, n'avait pas écrit une seule ligne ni cité une seule fois le phénomène d'hybridation²⁴¹.

§ 2 : *Le travail de surveillance des organisations criminelles par les services de renseignement*

Dans le cadre des menaces criminelles organisées, la prévention contre la criminalité organisée est effectuée par les services du ministère de l'Intérieur (A), mais également par les services du ministère de l'Economie (B), avec la contribution potentielle de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense à la lutte contre la criminalité organisée (C). Enfin, s'il n'est pas un service de renseignement en tant que tel, au regard de l'importance de de la criminalité organisée, il est nécessaire de prendre en compte le travail du Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique de la criminalité organisée (D).

A. La prévention contre la criminalité organisée effectuée par les services du ministère de l'Intérieur

Juste après la chute du mur de Berlin, l'ancien directeur général de la sécurité extérieure Pierre Lacoste, avait alerté sur le danger de la criminalité organisée, qu'il comparait à un cancer pour la communauté nationale²⁴². Ainsi, pour prévenir et lutter contre la criminalité organisée, cette mission est assurée par la Direction générale de la sécurité intérieure (1). Il y a, en outre, la surveillance traditionnelle de la criminalité organisée par le Service central du renseignement territorial (2).

1. Une mission assurée par la Direction générale de la sécurité intérieure

La lutte contre la criminalité organisée n'était pas expressément inscrite dans le décret fixant les attributions de la Direction de la surveillance du territoire (DST)²⁴³, même si, de manière sibylline, cette Direction devait néanmoins lutter contre les activités « *de nature à menacer la sécurité du pays* »²⁴⁴, comme, par exemple, les investissements des criminels Russes dans le vin et le cognac qui ont été « *une source d'inquiétude pour la DST* »²⁴⁵.

Des précisions ont été apportées avec la réforme du 27 juin 2008 substituant la Direction de la surveillance du territoire en Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)²⁴⁶. En effet, cette Direction fut « *chargée de prévenir les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances ou des organisations étrangères de nature à menacer la*

²⁴¹ « *La DGSI depuis Merah n'a 'rien oublié et rien appris'* », in *Ibid.*

²⁴² « *Les stratégies et les procédés des mafias s'apparentent aux mécanismes biologiques qui caractérisent les maladies malignes. En s'attaquant aux centres de décision qui constituent le cœur des sociétés humaines, les mafieux neutralisent les pouvoirs légitimes de la même façon que leurs structures ainsi que les échanges d'information biologiques intimes qui en contrôlent le fonctionnement* », in LACOSTE (P.), « *Corruption, mafias et renseignement* », *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010, p. 67.

²⁴³ D. n°82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la Direction de la surveillance du territoire, *JORF*, 26 décembre 1982, p. 3 864.

²⁴⁴ *Ibid.*, art. 1.

²⁴⁵ La DST y voit une « *mainmise de fonds extracommunautaires dans le secteur qui représenterait une menace potentielle* », in PIERRAT (J.), *op. cit.*, 2008, p. 51.

²⁴⁶ D. n°2008-609 du 27 juin 2008 préc..

sécurité du pays, et concourt à leur répression »²⁴⁷. C'est au titre de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière que, dès 2012, cette Direction fut informée du compte bancaire suisse de Jérôme Cahuzac²⁴⁸. La mission de surveillance contre la criminalité organisée a été maintenue, et même précisée, avec le décret du 30 avril 2014 instituant la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), puisque cette Direction « *concourt à la surveillance des activités menées par des organisations criminelles internationales et susceptibles d'affecter la sécurité nationale* »²⁴⁹. C'est aussi dans le cadre de la protection du potentiel économique de la Nation qu'entre la lutte contre le blanchiment et la criminalité financière effectuée par cette Direction²⁵⁰. La Direction générale de la sécurité intérieure dispose par ailleurs d'agents envoyés dans un autre service de police judiciaire luttant contre la criminalité organisée, le Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique de la criminalité organisée (SIRASCO)²⁵¹. Le partage de travail avec ce service policier spécialité dans la lutte contre la criminalité organisée est une très bonne idée, permettant ainsi d'élaborer des rapports et des synthèses fournies sur le danger de la criminalité organisée.

La Direction générale de la sécurité intérieure a donc un rôle de premier plan dans la surveillance et la lutte contre la criminalité organisée, qui a de nombreuses ramifications, en commençant par les différents trafics et se poursuivant dans le cadre de la criminalité financière et d'investissements susceptibles de blanchir l'argent sale.

2. La surveillance traditionnelle de la criminalité organisée par le Service central du renseignement territorial

Ce service de renseignement territorial a une mission originelle de surveillance des menaces criminelles organisées (1°), qui a été maintenue par les réformes successives (2°).

1° Une mission originelle de surveillance des menaces criminelles organisées

A l'aide des sections financières, le travail de la Direction centrale des Renseignements généraux, mais aussi les Renseignements généraux de la préfecture de police de Paris fut de « *recueillir des renseignements sur les faits de blanchiment, de corruption, de flux financiers douteux, etc.* »²⁵². Ce travail de renseignement participa à sa mission de sécurité intérieure, dans l'idée essentielle que la criminalité organisée peut porter une atteinte substantielle aux intérêts économiques de la France²⁵³.

²⁴⁷*Ibid.*, art. 1 a).

²⁴⁸RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2017, p. 45.

²⁴⁹D. n°2014-445 du 30 avril 2014 préc., art. 2 f).

²⁵⁰*Ibid.*, art. 2 d).

²⁵¹<http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2010/Service-de-lutte-anti-mafia>, consulté le 22 août 2016.

²⁵²HENRI (B.), *op. cit.*, 2000, p. 338.

²⁵³Cette mission permet à ce service de renseignement « *de créer une relation étroite entre les décideurs économiques, financiers et sociaux et de déceler des opérations suspectes pouvant porter atteinte, directement ou indirectement, au crédit de la France et à ses intérêts* », in *Ibid.*

Le travail de surveillance de la mafia par les Renseignements généraux était effectué par deux Sous-directions. En premier lieu, la Sous-direction « *Analyse/prospective/faits de société* », dont une de ses divisions travaillait sur « *les opérations financières frauduleuses et le blanchiment d'argent sale* »²⁵⁴. En second lieu, la Sous-direction « *Courses et jeux* » avait pour mission de surveiller les casinos, courses hippiques et tout ce qui les touche de près²⁵⁵ dans la mesure où la proximité avec la mafia peut être forte et où le banditisme français y est très présent.

De manière complémentaire, pour lutter contre l'immigration irrégulière et les trafics organisés qui pouvaient en découler, les Renseignements généraux disposaient d'une Sous-direction judiciaire avec un pouvoir d'intervention, la 12^e section ou section Etrangers (sans-papiers) comprenant une centaine de personnes²⁵⁶, qui travaillait en lien avec la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), et l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS), dans le but de combattre la fraude à l'immigration, la fraude aux papiers, la fraude à la paternité et le travail illégal²⁵⁷. Dans le même ordre d'idées, la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris a une mission de lutte contre le crime organisé et de lutte contre l'immigration irrégulière avec la Sous-direction « *Communautés étrangères* », qui surveille et réprime l'immigration clandestine et le travail dissimulé²⁵⁸.

A partir de 1989, sous la pression européenne, Pierre Joxe oriente les Renseignements généraux, et notamment le service action de la Direction centrale des Renseignements généraux, ainsi que le Service régional des Renseignements généraux de Marseille, sur la surveillance de la mafia italienne, qui agissait principalement sur la Côte d'Azur, avait des liens avec les Corses trafiquant de l'héroïne, de la cocaïne, des cigarettes, ou encore fraudant avec les escroqueries aux subventions européennes²⁵⁹. De même, mais ici dans le cadre d'une criminalité financière, c'est par une note des Renseignements généraux de 1990, qu'il a été fait état de la trop grande proximité entre le procureur de la République d'Evry Laurent Davenas et, le président RPR²⁶⁰ du Conseil général des Hauts-de-Seine Xavier²⁶¹ Dugoin²⁶², au regard d'une affaire de corruption.

Avec la circulaire du 3 janvier 1995, rédigée par le ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, les trois grandes missions d'intérêt national de ce service de renseignement policier furent redéfinies, consistant dans « *l'analyse et la recherche financière, notamment pour ce qui concerne les flux de capitaux d'origine douteuse, la lutte contre la criminalité organisée*

²⁵⁴CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 73.

²⁵⁵*Ibid.*.

²⁵⁶CAUMER (J.), *op. cit.*, 2000, p. 90.

²⁵⁷Entretien avec le Directeur adjoint du renseignement de la préfecture de police de Paris, 6 janvier 2014.

²⁵⁸CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 74.

²⁵⁹PIERRAT (J.), *op. cit.*, 2008, p. 398.

²⁶⁰Rassemblement pour la République.

²⁶¹PONS (N.) et PHILIPPE (J.-P.), *92 Connection. Les Hauts-de-Seine, laboratoire de la corruption ?*, Nouveau monde éd., Paris, 2015, p. 22.

²⁶²Ce dernier ayant été par la suite « *condamné en 2000 pour abus de confiance, détournement de fonds publics, falsification de documents administratifs et prise illégale d'intérêts, à dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis, 100 000 francs d'amende et deux ans d'inéligibilité* », in http://www.lexpress.fr/actualite/politique/ces-elus-condamnes-et-reelus_769221.html, consulté le 23 juillet 2016.

et la lutte contre la corruption »²⁶³. Quelques jours après, le décret du 16 janvier 1995 réorientation les Renseignements maintint la mission de surveillance des activités en lien avec la criminalité organisée²⁶⁴. Ainsi, en 1995, avec les missions d'intérêt national qui lui sont assignées, le travail des Renseignements généraux fut notamment réorienté vers le renseignement sur les dérives urbaines, mais aussi et surtout l'économie souterraine et les activités liées à la criminalité organisée²⁶⁵.

Le travail de ces policiers est de collecter du renseignement et de rendre des analyses approfondies sur les domaines d'étude concernés, ce qui leur a permis de fournir une étude détaillée sur la criminalité organisée russe²⁶⁶. Dans le même ordre d'idées, ce sont les Renseignements généraux qui rédigèrent un rapport détaillé d'octobre 2005, sur l'économie souterraine dans les banlieues, faisant apparaître le fait que l'économie souterraine²⁶⁷ était devenue une économie réelle²⁶⁸, ce qui amena d'ailleurs, en 2006²⁶⁹, les pouvoirs publics à prendre en compte l'ampleur des trafics dégagés, avec le délit de non-justification des ressources²⁷⁰.

Cette surveillance a été accrue, étant donné les liens entre le milieu français du banditisme et la criminalité organisée russe, avec pour toile de fond la violence exercée par cette criminalité internationale, comme, quand le 15 mars 2006, pour la première fois en France, une voiture explose avec une bombe sous véhicule, qui était aimantée et télécommandée²⁷¹. Parallèlement, les Renseignements généraux maintinrent leur suivi des mafias et rédigèrent une épaisse note sur les investissements russes suspects en France²⁷².

2° Une mission maintenue par les réformes successives

Les Renseignements généraux ont été reformés, en 2008, pour être remplacés par la Sous-direction à l'information générale (SDIG) avec le décret du 27 juin 2008. Les

²⁶³ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 207.

²⁶⁴Les Renseignements généraux ont en charge « la recherche et [...] la centralisation des renseignements destinés à informer le Gouvernement ; [cette Direction] participe à la défense des intérêts fondamentaux de l'Etat ; elle concourt à la mission générale de sécurité intérieure. Elle est chargée de la surveillance des établissements de jeux et de champs de courses », D. n°95-44 du 16 janvier 1995 préc., art. 3.

²⁶⁵JUNGHANS (P.), *Les services de renseignements français*, Ed. Edmond Dantès, collection « De l'ombre à la lumière », Paris, 2006, p. 28.

²⁶⁶Ce service a établi qu'entre 2001 et 2004, « 238 millions € ont été investis par des ressortissants de l'ex-URSS sur la Côte d'Azur dans des biens immobiliers (35 en 2001 ; 116 en 2002 ; 62 en 2003 et 105 en 2004)... Sans préciser toutefois si ces investissements relèvent tous du blanchiment », in PIERRAT (J.), *op. cit.*, 2008, p. 14-15.

²⁶⁷JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 28.

²⁶⁸« L'économie souterraine représentait en France, en 2008, environ 10% du PIB », in TOUTIN (T.), « Economie souterraine : quand la réalité dépasse le mythe », *Cahiers de la sécurité*, n°14, octobre-décembre 2010, p. 173.

²⁶⁹L. n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JORF*, n°20, 24 janvier 2006, p. 1129, texte n°1, art. 24.

²⁷⁰« Le fait de ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie ou de ne pas pouvoir justifier de l'origine d'un bien détenu, tout en étant en relations habituelles avec un ou plusieurs personnes qui soit se livrent à la commission de crimes ou de délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un profit direct ou indirect, soit sont les victimes d'une de ces infractions, est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende », CP, art. 321-6 al. 1.

²⁷¹La victime David Benattar était connue « des RGPP qui surveillaient ses activités dans les machines à sous en 1981 avec un proche de Gaëtan Zampa, caïd marseillais », in PIERRAT (J.), *op. cit.*, 2008, p. 75.

²⁷²JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 28.

Renseignements généraux perdent leur autonomie pour relever de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) où, à l'image de sa mission fixée par le décret du 16 janvier 1995, ce nouveau de service de renseignement dut assurer « *en outre la centralisation et la synthèse des renseignements destinés à informer le préfet de zone et le Gouvernement* »²⁷³. La Sous-direction à l'information générale disposait à cet effet de deux divisions qui concernaient les menaces criminelles organisées²⁷⁴. Ces entités ont été pérennisées dans l'arrêté du 1^{er} février 2011 relatif à aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique²⁷⁵. L'exception territoriale concernant Paris s'explique en raison de l'existence d'un service de renseignement propre à Paris qui a des attributions similaires, la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP)²⁷⁶. Comme le rappelle le décret du 12 août 2013 sur l'organisation centrale du ministère de l'Intérieur, la Sous-direction de l'information générale, et donc, *a fortiori*, la Direction centrale de la sécurité publique dont elle relève, avait pour mission l'information générale, hormis sur Paris et la petite couronne, dont la compétence territoriale revient à la préfecture de police²⁷⁷.

Enfin, une dernière réforme structurelle a modifié la Sous-direction de l'information générale en Service central du renseignement territorial (SCRT) avec le décret du 9 mai 2014²⁷⁸. De même, la nouvelle organisation de ce Service comprend « 3° *La division de l'information économique et sociale [et] 7° La division des communautés et faits de société* »²⁷⁹ et dispose des mêmes attributions que celles énoncées par le décret du 12 août 2013²⁸⁰. Ainsi, aujourd'hui encore, ce service de renseignement territorial a toujours pour mission de récolter du renseignement et participer à l'information des décideurs politiques en matière de criminalité organisée.

Ainsi, l'Etat français maintient, après les différentes réformes, la lutte contre la criminalité organisée comme une attribution principale des services de renseignement, ce qui s'explique par les moyens dédiés au renseignement intérieur, pour surveiller un phénomène tout autant dangereux que « *complexe et sophistiqué* »²⁸¹, notamment en raison du caractère transnational de ces organisations. Cette complexité est observable avec les différents transferts d'argent transnationaux, raison pour laquelle, outre le service de renseignement

²⁷³D. n°2008-633 du 27 juin 2008 préc., art. 4.

²⁷⁴Ces deux entités sont « - *la division de l'analyse, de l'information institutionnelle et des questions de société ; - la division de l'information économique et sociale* », Arr. du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2008, texte n°10, art. 7.

²⁷⁵Arr. du 1^{er} février 2011 relatif à aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°30, 5 février 2011, texte n°29.

²⁷⁶Arr. du 27 juin 2008 relatif à la Direction du renseignement de la préfecture de police et modifiant l'arr. du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2009, texte n°9, art. 1.

²⁷⁷La Sous-direction à l'information générale a compétence « *sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-Marne, de la recherche, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le Gouvernement et les représentants de l'Etat dans les collectivités territoriales de la République dans les domaines institutionnel, économique et social ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence* », D. n°2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et du ministère des outre-mer, *JORF*, n°188, 14 août 2013, texte n°19, art. 21.

²⁷⁸D. n°2014-446 du 9 mai 2014 préc..

²⁷⁹Arr. du 9 mai 2014 modifiant l'arr. du 1^{er} février 2011 modifié relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°108, 10 mai 2014, texte n°29, art. 4.

²⁸⁰*Ibid.*, art. 4.

intérieur, les services de renseignement du ministère de l'Economie jouent aussi un rôle actif dans la surveillance de ces groupes criminels.

B. Une action également effectuée par les services du ministère de l'Economie

Les services du ministère de l'Economie qui ont une mission de prévention contre la criminalité financière et la criminalité organisée sont le Service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers (1) et la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (2).

1. Le service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers

Ce service se livre à la mission essentielle du renseignement financier dans la lutte contre la criminalité financière (1°), et dispose, à cette fin, des outils administratifs propres au renseignement financier (2°).

1° La mission essentielle du renseignement financier dans la lutte contre la criminalité financière

La cellule de renseignement financier Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers (TRACFIN) a été créée avec la loi du 12 juillet 1990²⁸², ayant pour but de recueillir et de rassembler « *tous renseignements propres à établir l'origine des sommes ou la nature des opérations faisant l'objet de la déclaration* »²⁸³. Avec le décret du 2 décembre 2006²⁸⁴, cette cellule a été érigée en service à compétence nationale.

Ce service de renseignement financier mène des missions de surveillance des flux financiers, et signale ensuite les infractions pour la judiciarisation du dossier. A titre d'illustration, le renseignement financier effectua une surveillance sur des flux financiers, et une enquête préliminaire fut ouverte, permise par le signalement de Tracfin « *portant sur des retraits en liquide effectués sur les comptes bancaires de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM)* »²⁸⁵. De même, à la demande du Président de la République, François Hollande, ce service de renseignement financier mena une enquête, qui conduisit à une perquisition à la société Havas, au regard des liens de cette société avec des hommes politiques et des hommes d'affaires africains²⁸⁶.

²⁸¹ BRODEUR (J.-P.), *op. cit.*, 2003, p. 272.

²⁸² L. n°90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants, *JORF*, n°162, 14 juillet 1990, p. 8 329.

²⁸³ *Ibid.*, art. 5.

²⁸⁴ D. n°2006-1541 du 6 décembre 2006 érigeant la cellule TRACFIN en service à compétence nationale et modifiant le Code monétaire et financier (partie réglementaire), *JORF*, n°284, 8 décembre 2006, p. 0, texte n°17.

²⁸⁵ PONS (N.), *La corruption des élites. Expertise, lobbying, conflits d'intérêts*, Odile Jacob, Paris, avril 2012, p. 41.

²⁸⁶ « *Tout comme Ayrault, Hollande déteste le patron de Havas Worlwidle. Au début de son mandat, il donne consigne de 'purger les cabinets' des réseaux Fouks. En pure perte. Faut-il y voir un lien ? En février 2014, une escouade de policiers de la police judiciaire débarque au siège de Havas à Puteaux. Ils se dirigent aussitôt vers le bureau d'un certain Jean-Philippe Dorent, le 'Monsieur Afrique' de Stéphane Fouks, pour une perquisition en règle. Deux ans plus tôt, un enquête pour 'corruption d'agent public étranger' a été lancée à*

Un nouvel outil pertinent a été créé par la loi du 28 janvier 2013²⁸⁷, à savoir, l'obligation d'une Communication systématique d'information (COSI)²⁸⁸, où les organismes et établissements financiers²⁸⁹ ont pour obligation de déclarer au service TRACFIN, « *les éléments d'information relatifs aux opérations de transmission de fonds effectuées à partir d'un versement d'espèces ou au moyen de monnaie électronique* »²⁹⁰.

2° Les outils administratifs propres au renseignement financier

Dans le cadre de son travail de renseignement, il est possible au service de renseignement financier d'exécuter la levée du secret bancaire par la déclaration de soupçons (a). De surcroît, ce service a aussi la possibilité d'effectuer le gel des avoirs financiers (b).

a) La levée du secret bancaire par la déclaration de soupçons

Dans le cadre de ses missions de renseignement sur les circuits financiers, le service TRACFIN bénéficie d'un outil facilitant son travail, à savoir la levée du secret bancaire. Si la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit²⁹¹ légalise le secret bancaire ou secret professionnel pour les membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de l'établissement de crédit, pour la première fois, avec ce dispositif législatif, « *le secret professionnel ne peut être opposé ni à la Commission bancaire, ni à la Banque de France, ni à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre d'une procédure pénale* »²⁹². L'évolution intervient avec la loi du 12 juillet 1990²⁹³, qui oblige les organismes financiers de déclarer au service de renseignement financier des circuits qu'ils suspectaient d'illicites²⁹⁴. A la suite de la déclaration de soupçons, le service TRACFIN va analyser les mouvements financiers afin de détecter la présence ou non d'une fraude²⁹⁵, et si « *certaines éléments laissent présumer cette possibilité, TRACFIN dénonce les faits au procureur de la République qui saisit un service de Gendarmerie ou de police, lequel procède aux investigations infirmant ou confirmant ces soupçons* »²⁹⁶. La déclaration de soupçon est

l'encontre d'un exploitant de casinos en Afrique, la Pefaco. C'est Tracfin qui est à l'origine de ces investigations : dans un document transmis à la justice, deux mois après l'élection de Hollande, figure le nom de Dorent », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), op. cit., 2017, p. 46.

²⁸⁷L. n°2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, *JORF*, n°24, 29 janvier 2013, p. 1 721, texte n°3, art. 13.

²⁸⁸C. mon. fin., art. L. 561-15-1.

²⁸⁹Dont la liste est fixée à l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier.

²⁹⁰C. mon. fin., art. L. 561-15-1.

²⁹¹L. n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, *JORF*, 25 janvier 1984, p. 390.

²⁹²*Ibid.*, art. 57.

²⁹³L. n°90-614 du 12 juillet 1990 préc.

²⁹⁴Cette obligation levait le secret bancaire si « *les sommes inscrites dans leurs livres lorsqu'elles leur paraissent provenir de l'une des infractions prévues par l'article L. 627 du Code de la santé publique ou par l'article 415 du Code des douanes ; les opérations qui portent sur des sommes lorsque celles-ci leur paraissent provenir de l'une des infractions mentionnés* », *Ibid.*, art. 3.

²⁹⁵C. mon. fin. art. L. 561-15 II.

²⁹⁶BOLLE (A.), « Le blanchiment des capitaux de la criminalité organisée », in FRANCOIS (L.), CHAIGNEAU (P.) et CHESNEY (M.) (dir.), *Blanchiment et financement du terrorisme*, Ellipses, Paris, 2004, p. 51.

un outil réellement intéressant et nécessaire pour les fins du renseignement financier, car, sans l'obstacle du secret bancaire, le renseignement financier est mieux à même de pouvoir mener sa mission de renseignement et apporter les éléments de preuve de circuits financiers illicites, que ce soit dans le cadre de la criminalité et la délinquance financières, mais aussi pour la lutte contre le financement du terrorisme.

b) Le gel des avoirs financiers

Le gel des avoirs financiers est une mesure prise par le ministre de l'Economie prise pour six mois, avec une durée renouvelable²⁹⁷, que ce soit pour le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme ou les jeux d'argent prohibés²⁹⁸. De manière pratique, les services de renseignement, comme la Direction générale de la sécurité intérieure, ou le service de renseignement financier, font la demande auprès du ministère de l'Economie, pour qu'une telle mesure soit appliquée, à l'encontre d'une personne physique ou morale²⁹⁹, pour lutter contre le financement du terrorisme³⁰⁰, ou dans le cadre de sanctions financières internationales³⁰¹.

2. La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières

Second service de renseignement relevant du ministère de l'Economie, c'est une action efficace qui est faite par le renseignement douanier dans la lutte contre la criminalité organisée (1°), avec, aussi, des outils administratifs propres à la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (2°).

1° Une action efficace du renseignement douanier dans la lutte contre la criminalité organisée

Héritière du service d'enquêtes de la direction régionale des Douanes de Paris, en 1932³⁰², la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) a été créée par l'arrêté du 1^{er} mars 1988³⁰³, donnant pour mission à cette Direction le soin « *de recueillir et centraliser les informations sur la fraude à l'effet de procéder aux recoupements nécessaires à leur exploitation par les services* »³⁰⁴. L'intérêt du service de renseignement douanier est qu'il dispose d'outils pour mener des missions de police essentiellement

²⁹⁷C. mon. fin., art. L. 562-5.

²⁹⁸*Ibid.*, art. L. 562-3 et suiv.

²⁹⁹CAVARD (C.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés*, Assemblée nationale, n°1056, 24 mai 2013, p. 65.

³⁰⁰Il peut être décidé « *le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 562-3 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme* », C. mon. fin., art. L. 562-1.

³⁰¹*Ibid.*, art. L. 562-2.

³⁰²BOURLON-BESSON (L.) et BOUHIER (C.), « Douane et renseignement : une coproduction prometteuse », in GOHIN (O.) et PAUVERT (B.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2015, p. 77.

³⁰³Arr. du 1^{er} mars 1988 portant création de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et réorganisation du service des autorisations financières et commerciales. *JORF*, 9 mars 1988, p. 3 144.

³⁰⁴*Ibid.*, art. 2 B.

administrative dans la surveillance des infractions douanières³⁰⁵, mais il a aussi compétence en matière de police judiciaire³⁰⁶ en matière douanière et de fraude. Avec la réforme du 29 octobre 2007³⁰⁷, la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières devient un service à compétence nationale, et dispose toujours de la Direction du renseignement douanier (DRD) qui « gère et anime la filière 'renseignement', élabore le plan national de renseignement, centralise et traite les informations sur la fraude constatées par les différents échelons et services »³⁰⁸. Pour mener à bien ses missions de surveillance et de renseignement, cette Direction du renseignement dispose aussi toujours de la Direction des enquêtes douanières (DED) spécialisée quant à elle dans la lutte contre la grande fraude³⁰⁹, et de la Direction des opérations douanières (DOD)³¹⁰, cette dernière ayant la faculté de mettre en œuvre les techniques spécialisées d'investigation³¹¹. Ce travail de renseignement dans la lutte contre la criminalité permet aussi au renseignement douanier de récolter de l'information stratégique, et d'observer l'évolution de la criminalité vers le terrorisme³¹², ce qui peut, par coopération, intéresser tous les services de renseignement ayant pour mission de lutter contre le terrorisme.

Pour compléter le travail du service de renseignement douanier, l'arrêté du 5 décembre 2002³¹³ a créé le Service national de douane judiciaire (SNDJ), avec, comme son nom l'indique, une mission de police judiciaire exercée à la suite des renseignements recueillis par le service de renseignement douanier³¹⁴. Avec, à sa tête, un magistrat judiciaire, le travail du Service national de douane judiciaire est assuré par sept unités locales³¹⁵, dont les officiers de police judiciaire de la douane travaillent conjointement avec les officiers de police judiciaire relevant de la Police et de la Gendarmerie nationale, « dans le domaine des stupéfiants, du blanchiment de stupéfiants et de la non-justification de ressource »³¹⁶. La création du service nationale de douane judiciaire a été bienvenue, car elle a permis d'avoir des résultats efficaces

³⁰⁵ « Son rôle est donc principalement la recherche, l'élaboration, et l'analyse du renseignement à travers la centralisation des informations et la coordination des services chargés de la recherche et de la répression des grands trafics et fraudes », in BOURLON-BESSON (L.) et BOUHIER (C.), *op. cit.*, 2015, p. 79.

³⁰⁶ En effet, la Direction des enquêtes douanières a aussi pour rôle « de rechercher, constater et réprimer les infractions auxdites législations et réglementations », *Ibid.*, art. 2 C.

³⁰⁷ Arr. du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières », *JORF*, n°270, 21 novembre 2007, p. 0, texte n°34.

³⁰⁸ BOURLON-BESSON (L.) et BOUHIER (C.), *op. cit.*, 2015, p. 79.

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ Cette Direction est « chargée de la lutte contre la grande fraude douanière et plus particulièrement en matière de contrebande, de la recherche de renseignements opérationnels, de la mise en œuvre de techniques d'investigation spécialisées et de l'assistance aux autres services douaniers », *Ibid.*, art. 2.

³¹¹ BOURLON-BESSON (L.) et BOUHIER (C.), *op. cit.*, 2015, p. 79.

³¹² Pour illustration, « Mokhtar Belmokhtar, l'une des principales figures dirigeantes de l'organisation terroriste AQMI, était, par exemple, surnommé 'Monsieur Marlboro', en raison de son implication profonde dans la contrebande de cigarettes », in *Ibid.*, p. 81-82.

³¹³ Arr. du 5 décembre 2002 portant création du service à compétence nationale dénommé Service national de la douane judiciaire, *JORF*, n°285, 7 décembre 2002, p. 20 234, texte n°32.

³¹⁴ Ses missions sont « a) d'effectuer les enquêtes judiciaires dans les conditions fixées à l'article 28-1 du Code de procédure pénale ; b) d'animer et de coordonner, à l'échelon national et en matière judiciaire, la lutte contre les auteurs et complices des infractions visées à ce même article ; c) de recueillir et d'exploiter les renseignements nécessaires à l'exercice de ses missions », *Ibid.*, art. 2.

³¹⁵ Arr. du 7 avril 2005 portant création des unités locales du Service national de douane judiciaire, *JORF*, n°91, 19 avril 2005, p. 6 884, texte n°24.

³¹⁶ QUÉMÈNER (M.), *op. cit.*, 2015, p. 401.

pour ce qui concerne la criminalité et la délinquance financières³¹⁷. L'idée à l'origine de la création de ce Service est la centralisation et la coordination des enquêtes judiciaires, menées par les 200 agents de ce Service³¹⁸.

La Direction du renseignement et des enquêtes douanières effectue un travail discret mais très efficace de lutte contre la criminalité³¹⁹, et de participation à la sécurité publique³²⁰. En effet, ce travail la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières a, par exemple, permis d'obtenir de très bons résultats avec une saisie record de 7,1 tonnes de cannabis à Paris, le 17 octobre 2015, et, où l'enquête mena, par la suite, à de très forts soupçons de liens entre l'ancien directeur de l'Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants François Thierry et l'un des plus gros trafiquants européen de stupéfiants³²¹.

2° Les outils administratifs propres à la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières

Avec la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale³²², les agents des douanes « *peuvent être habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction* »³²³. Le cadre juridique de la douane, en matière judiciaire, a été complété par la loi Perben II du 9 mars 2004³²⁴, qui élargit les infractions pour lesquelles les agents douaniers sont compétents pour mener des enquêtes judiciaires³²⁵. Au-delà de cette nouvelle possibilité, les agents des douanes ont aussi des possibilités d'investigation qui leur sont propres avec les infiltrations douanières (a), la technique du « *coup d'achat* » (b) ou encore les saisies douanières (c).

³¹⁷ Ce service voit « *une montée en puissance des saisines en matière économique et financière (132 nouveaux dossiers en 2009), qu'il s'agisse d'affaires de blanchiment notamment à la suite de signalements de l'organisme de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, de TVA ou encore de protection des intérêts financiers de l'Union européenne* », in *Ibid.*, p. 401.

³¹⁸ « *Il faut insister sur ce point : les agents de ce service agissent exclusivement en vertu des dispositions du Code de procédure pénale, ce qui les différencie des autres agents des Douanes qui exercent leurs missions sur le fondement du Code des Douanes. La 'Douane judiciaire' apparaît ainsi comme un 'service de police judiciaire thématique', c'est-à-dire une police spécialisée dans la répression des infractions économiques dont on peut dire qu'elles présentent un certain degré de technicité et de complexité. De la sorte, la 'Douane judiciaire' n'est pas perçue comme un concurrent par les autres services de police judiciaire, mais plutôt comme un complément utile* », in RENAUDIE (O.), « Douane et sécurité intérieure », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°30, avril 2015, p. 199.

³¹⁹ Au séminaire sur la Douane du 27 mai 2014 organisé par l'Association française du droit de la sécurité et de la défense (AFDSD), l'ancien directeur de la DNRED expliquait que « *la DNRED a réalisé plus de la moitié des résultats des 17 000 agents des douanes en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, près de 70 % en matière de tabac* », in BOURLON-BESSON (L.) et BOUHIER (C.), *op. cit.*, 2015, p. 79.

³²⁰ « *Cette participation de la Douane à la sécurité intérieure se présente cependant aujourd'hui sous la forme d'un paradoxe : elle est aussi reconnue que méconnue. Celle-ci est reconnue dans la mesure où l'institution douanière met désormais en avant cette dimension de son action. (...) Aussi reconnue et revendiquée soit-elle, cette contribution n'en est pas moins méconnue. Elle l'est assurément du grand public. Elle l'est également de la doctrine, qui s'y intéresse peu* », in *Ibid.*, p. 196.

³²¹ <http://www.liberation.fr/france/2016/05/22/stups-ou-encore-le-patron-de-la-lutte-antidrogue-accuse-d-etre-au-coeur-du-traffic-1454417>, consulté le 22 août 2016.

³²² L. n°99-15 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, *JORF*, n°144, 24 juin 1999, p. 9 247, art. 28.

³²³ CPP, art. 82-1.

³²⁴ L. n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *JORF*, n°59, 10 mars 2004, p. 4 567, texte n°1, art. 33.

³²⁵ La liste des infractions est fixée à l'article 28-1 du Code de procédure pénale.

a) Les infiltrations douanières

En matière douanière, il existe des pouvoirs d'infiltration similaires à l'article 706-81 du Code de procédure pénale, pour les officiers et agents de police judiciaire³²⁶. En effet, l'article 67 bis du Code des douanes modifié par la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre la criminalité organisée³²⁷ permet aux enquêteurs des douanes d'infiltrer les réseaux liés aux trafics et à la criminalité organisée, si les peines encourues sont supérieures à deux ans d'emprisonnement³²⁸. Cette possibilité est une avancée dans la protection juridique de l'agent des Douanes, puisqu'il est exonéré de sa responsabilité, pour mener à bien sa mission et d'obtenir de nouvelles preuves, sans avoir à s'inquiéter de conséquences pénales liées à son infiltration au sein du réseau³²⁹.

b) La technique du « coup d'achat »

Dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon matérialisée par la fraude commise sur Internet seulement, les enquêteurs douaniers peuvent utiliser la procédure du « coup d'achat »³³⁰, c'est-à-dire, qu'un agent du renseignement douanier peut se faire passer pour un acheteur en entrant en contact avec les membres du réseau criminel, en vue d'obtenir des preuves³³¹. Cette procédure d'infiltration approfondie avec l'illusion de l'achat, est un moyen efficace de lutte contre la fraude et les contrefaçons dans la mesure où les enquêteurs du renseignement douanier peuvent ainsi acquérir les produits contrefaits et constituer des preuves pour leurs enquêtes³³². Cependant, la pratique tend à montrer que le coup d'achat est une provocation au trafic de stupéfiants, avec des opérations montées directement par la police judiciaire ou les douaniers, dans le but de montrer l'efficacité de leur service et les

³²⁶ « Lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction concernant l'un des crimes ou délits entrant dans le champ d'application des articles 706-73 et 706-73-1 le justifient, le procureur de la République ou, après avis de ce magistrat, le juge d'instruction saisi peuvent autoriser qu'il soit procédé, sous leur contrôle respectif, à une opération d'infiltration dans les conditions prévues par la présente section », CPP, art. 706-81.

³²⁷ L. n°2016-731 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *JORF*, n°129, 4 juin 2016, texte n°1, art. 27.

³²⁸ L'infiltration y est précisée et « consiste, pour un agent des douanes [...] à surveiller des personnes suspectées de commettre un délit douanier en se faisant passer, auprès de ces personnes, comme un de leurs coauteurs, complices ou intéressés à la fraude. L'agent des douanes est à cette fin autorisé à faire usage d'une identité d'emprunt et à commettre si nécessaire les actes mentionnés ci-après », C. douanes, art. 67 bis II 3° C.

³²⁹ A cet effet, il peut « a) acquérir, détenir, transporter, livrer ou délivrer des substances, biens, produits, documents ou informations tirés de la commission de ces infractions ; b) utiliser ou mettre à disposition des personnes se livrant à ces infractions des moyens de caractère juridique ainsi que des moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication », *Ibid.*, art. 67bis III C.

³³⁰ <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11070-pouvoirs-de-recherche-des-contrefacons>, consulté le 25 juillet 2016.

³³¹ Par cette techniques, les agents du renseignement douanier peuvent « 1° Participer sous pseudonyme aux échanges électroniques ; 2° Etre en contact par le moyen mentionné au 1° du présent article avec les personnes susceptibles d'être les auteurs, les complices ou les intéressés à la fraude de ces infractions ; 3° Extraire, acquérir ou conserver par ce moyen les éléments de preuve et les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs, les complices ou les intéressés à la fraude de ces infractions. Si les nécessités de l'enquête douanière l'exigent, les agents des douanes habilités peuvent faire usage d'une identité d'emprunt », C. douanes, art. 67 bis-1 A.

³³² Ils auront aussi la possibilité d'approfondir l'enquête et l'infiltration en mettant « à la disposition des personnes se livrant à ces infractions des moyens de caractère juridique ou financier, ainsi que des moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication », in QUÉMÈNER (M.), *op. cit.*, 2015, p. 361.

saisies qui en découlent, amenant, de ce fait, à la nullité des procédures³³³ concernant des trafics montés par les policiers, en accord avec certains trafiquants pour éliminer des concurrents, mais ces saisies restent inefficaces, puisque le réseau n'est pas démantelé.

c) Les saisies douanières

Lorsqu'il y a non-respect de « *la législation et [de] la réglementation des relations financières avec l'étranger* »³³⁴, ou que des délits douaniers sont constatés comme les délits douaniers³³⁵, la contrebande³³⁶, et les importations et exportations sans déclaration³³⁷, les enquêteurs douaniers ont la possibilité d'effectuer « *à l'occasion de la visite*³³⁸, *à la saisie des marchandises et des documents, quel qu'en soit le support, se rapportant aux délits précités* »³³⁹.

C. La contribution potentielle de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense à la lutte contre la criminalité organisée

Au sein du ministère des Armées, il est clairement prévu depuis le décret du 5 février 2007³⁴⁰, que la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense³⁴¹ a un rôle en matière de lutte contre la criminalité organisée. Plus encore, avec les décrets du 25 novembre 2008³⁴² et du 4 mars 2009³⁴³, la lutte contre le crime organisé devient une attribution principale de ce service du renseignement de protection des Armées et des industries de

³³³ « *De fait, plusieurs instructions ont été cassées, en tout ou partie, pour vice de procédure. Parfois parce que l'opération a été menée de toutes pièces. Douaniers ou policiers parlent de 'coups d'achat'. Certaines de ces opérations sont déclarées à l'autorité judiciaire. D'autres non, donc illégales. Les fonctionnaires génèrent ainsi eux-mêmes un trafic pour pouvoir effectuer une belle saisie et rouler des mécaniques. Comme les magistrats de la chambre d'instruction de la Cour d'appel de Paris l'ont découvert en juillet 2015. Ils ont ainsi annulé l'intégralité d'une procédure ayant abouti à la saisie de cent trente-deux kilos de cocaïne et à l'incarcération de neuf trafiquants présumés. Les hauts magistrats ont estimé que 'la perpétration des faits n'avait été rendue possible que par l'intervention active' des policiers de l'ORCTIS dans cette affaire. Ce que deux tontons ont fini par avouer. L'un d'eux a explicitement soutenu que 's'il n'y avait pas eu l'OCRTIS qui avait poussé à la roue pour accepter toutes les demandes des trafiquants, personne ne serait là aujourd'hui' », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2017, p. 182-183.*

³³⁴ C. douanes, art. 459 C.

³³⁵ *Ibid.*, art. 414 à 416 C.

³³⁶ *Ibid.*, art. 417 à 422 C.

³³⁷ *Ibid.*, art. 423 à 429 C.

³³⁸ Ce dispositif se retrouve aussi à l'article L. 38 du Livre des procédures fiscales, où « *les agents habilités à cet effet par le ministre chargé des Douanes peuvent procéder à des visites en tous lieux, même privés, où les pièces, documents, objets ou marchandises se rapportant à ces infractions ainsi que les biens et avoirs en provenant directement ou indirectement sont susceptibles d'être détenus ou d'être accessibles ou disponibles et procéder à leur saisie, quel qu'en soit le support* ».

³³⁹ Art. 64 al. 2 C. douanes.

³⁴⁰ D. n°2007-151 du 5 février 2007 modifiant le D. n°2001-1126 du 29 novembre 2001 fixant les attributions de la Direction de la protection et de la sécurité de la Défense, *JORF*, n°32, 7 février 2007, p. 0, texte n°1, art. 1.

³⁴¹ D. n°2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°236, 9 octobre 2016, texte n°13.

³⁴² D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples), *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 39 061, texte n°158, art. V.

³⁴³ D. n°2009-2554 du 4 mars 2009 relatif à certaines dispositions réglementaires de la deuxième partie du Code de la défense (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples), *JORF*, n°55, 6 mars 2009, p. 4 233, texte n°23, art. 2.

défense. En effet, cette Direction a dorénavant pour objectif « *de prévenir et rechercher les atteintes à la Défense nationale telles qu'elles sont définies par le Code pénal et par le Code de justice militaire, notamment en mettant en œuvre des mesures de contre-ingérence pour s'opposer à toute menace pouvant prendre la forme d'activités de terrorisme, d'espionnage, de subversion, de sabotage ou de crime organisé* »³⁴⁴. La priorité de la lutte contre la criminalité par ce service de renseignement relevant du ministère des Armées est liée à sa compétence sur le spectre de menaces appelé « *TESSCo* »³⁴⁵, dans le but de protéger les programmes d'armement, et le secteur économique français lié à la défense, au regard des menaces criminelles organisées³⁴⁶.

D. La nécessaire prise en compte du travail du Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique de la criminalité organisée

Afin de compléter l'Office central de lutte contre le crime organisé, l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 août 2010³⁴⁷, mit en place le Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique de la criminalité organisée (SIRASCO), qui a pour mission de recueillir du renseignement et d'établir ensuite, des analyses sur les phénomènes criminels³⁴⁸.

Ce Service de renseignement criminel composé d'une quinzaine de personnels provenant de la Police nationale, de la Gendarmerie nationale mais aussi de la Direction générale de la sécurité intérieure³⁴⁹ « *fixe par ordre de dangerosité les groupes criminels organisés les plus actifs sur le territoire national. Avant même la Camorra ou encore les groupes albanophones ou roumains, une menace se détache en première place : les groupes criminels organisés issus des cités sensibles des grandes agglomérations. Le panel de faits dont ils se rendent coupables est large : trafic de stupéfiants, naturellement, mais également l'ensemble des incriminations qui en découlent, à savoir blanchiment de fonds, homicides, violences volontaires, enlèvements, racket et autre criminalité identitaire* »³⁵⁰. C'est par le biais du Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique de la criminalité organisée (SIRASCO) que la police nationale et la Gendarmerie nationale rédigent un rapport annuel concernant la criminalité organisée en France³⁵¹.

Ne procédant à aucune récolte de renseignement sur le terrain, la mission de ce Service reste néanmoins importante, puisque il procède à un travail d'analyse sur l'information

³⁴⁴C. déf, art. D. 3126-6 2° C.

³⁴⁵TESSCo est l'acronyme de terrorisme, espionnage, sabotage, subversion et crime organisé.

³⁴⁶ADAM (P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement*, Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017, p. 45.

³⁴⁷Arr. du 27 août 2010 modifiant l'arr. du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la police judiciaire, *JORF*, n°20, 29 août 2010, texte n°8, art. 1.

³⁴⁸Ce service est chargé « *notamment de l'identification et du suivi des organisations criminelles dont l'activité a une incidence sur le territoire national, de l'analyse stratégique et opérationnelle relative à ces organisations et de l'échange de renseignements avec les services français et étrangers* », in Arr. du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la police judiciaire, *JORF*, n°182, 8 août 2009, texte n°11, art. 6 I.

³⁴⁹<http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2010/Service-de-lutte-anti-mafia>, consulté le 22 août 2016.

³⁵⁰DUFOUR (J.) et KABSSI (A.), *op. cit.*, 2015, p. 22-23.

³⁵¹RIZZOLI (F.) et COLOMBIE (T.), *op. cit.*, avril-mai 2015, p. 34.

récoltée sur le terrain, et peut ainsi appréhender les nouvelles menaces criminelles comme il se doit, comme par exemple pour l'hybridation des groupes criminels³⁵².

Conclusion du Chapitre. Avec la chute du mur de Berlin, la criminalité organisée a pris de l'ampleur, et n'a fait que se renforcer. Mais, la plus grande partie des efforts de renseignement s'est portée vers la prévention du terrorisme. Pourtant, loin d'être aussi terribles que des attentats, les menaces criminelles organisées peuvent avoir des effets dévastateurs, aussi bien au niveau économique qu'en matière de sécurité de la population. Par exemple, « *on ne parle pas assez du danger que représentent les contrefaçons de médicaments, les fausses pièces détachées de voiture, les faux aliments, etc. Ils font beaucoup plus de victimes et de dégâts* »³⁵³ que les attentats. La lutte contre les menaces criminelles organisées doit donc être renforcée, notamment pour ce qui concerne les services de renseignement relevant du ministère de l'Economie, le service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), et la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Ces services qui ont de très bons résultats doivent donc être renforcés en termes de moyens humains et financiers, avec un renfort supplémentaire d'agents pour le renseignement intérieur, afin d'être pleinement efficaces, face aux menaces des entreprises criminelles internationales, comme la criminalité organisée russe ou encore albanaise, mais aussi pour ce qui concerne la criminalité organisée présente en France, c'est-à-dire la criminalité corso-marseillaise, ou celle présente dans les banlieues.

Pour ce qui concerne le renseignement contre les mouvements politiques violents et/ou subversifs, de nombreux services de renseignement assurent cette mission, sans pour autant effectuer un travail de prospective sur l'évolution des menaces. Il existe donc un enchevêtrement des différents services en la matière, entre le renseignement intérieur et le renseignement territorial (Direction du renseignement de la préfecture de police, Service central du renseignement territorial, Sous-direction à l'anticipation opérationnelle de la Gendarmerie nationale), sans compter les sûretés territoriales propres à la Police nationale ou à la préfecture de police. Si chaque service effectue un renseignement qui lui est propre en la matière, avec certes des rapprochements³⁵⁴, il ne devrait y avoir qu'un seul service de renseignement territorial, harmonisé, pour effectuer ce renseignement, avec, pour idée principale, le regroupement du renseignement de la préfecture de police au sein de la

³⁵²<http://droitpenal.over-blog.fr/article-une-nouvelle-approche-de-la-lutte-contre-la-criminalite-organisee-la-prise-en-compte-du-volet-financ-103596850.html>, consulté le 17 août 2017.

³⁵³<http://www.institutjeanlecanuet.org/content/il-faut-apprendre-faire-de-antiterrorisme-preventif>, consulté le 28 mai 2017.

³⁵⁴Par exemple, il y a une similarité entre le renseignement intérieur et le renseignement territorial en matière de renseignement politique, à l'exclusion pour le renseignement territorial de la Gendarmerie nationale de son d'action pour le « *domaine de la vie politique concernant les partis institutionnels au plan de leur organisation interne, de la sphère privée des personnes y participant, du contenu des rassemblements organisés par ces partis, des prévisions électorales. Seuls les éventuels aspects touchant l'ordre public, et uniquement sous cet angle technique (réunion susceptible d'entraîner un afflux important de personnes, rassemblement important de voie publique, annonce d'une contre-manifestation, présence de personnalités gouvernementales ou sensibles) feront l'objet d'une analyse prévisionnelle et d'un suivi par le renseignement territorial* », in Circ. n°119500/GEND/DOE/SDAO du 14 mai 2014 relative aux conditions d'exécution par la Gendarmerie de sa mission de renseignement, p.3

Direction générale de la sécurité intérieure, et un seul service de renseignement territorial. Plus encore, le renseignement doit être autonome et se fonder sur les menaces réelles, mais les axes de priorité concernant la surveillance des mouvements politiques a montré des défaillances, en raison de vision partisans, avec un axe de surveillance sur certains mouvements, sans pour autant anticiper les actions des autres mouvements politiques, comme ce fut le cas avec les manifestations de la loi Travail.

Chapitre 2 : Le renseignement de protection contre l'espionnage étranger

A l'instar du terrorisme ou de la criminalité organisée, l'espionnage est une menace permanente, qui nécessite des moyens conséquents et continus pour lutter contre toute forme d'ingérence (politique ou industrielle), avec tous les moyens possibles aujourd'hui (agents de renseignement, techniques de renseignement). Même si la lutte contre le terrorisme a massivement engagé les moyens contre cette menace, les services de renseignement doivent aussi maintenir leur activité de surveillance contre l'espionnage, afin de garantir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire¹, et de protéger « *les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France* »². Si l'espionnage était, en effet, plus visible pendant la Guerre froide, les activités d'espionnage des Etats se perpétuent, notamment de la part des Etats-Unis, de l'Allemagne, de la Russie, mais aussi de la Chine et d'Israël. C'est la raison pour laquelle le renseignement d'intérêt national a plus que jamais une actualité et une raison d'être. La force d'un Etat réside, en effet, dans sa capacité à se défendre à toute forme de surveillance et d'ingérence de la part des autres Etats, et, *in fine*, de sa capacité à rester un Etat souverain, face aux déstabilisations provenant de l'étranger.

Avec la lutte contre le terrorisme, et la lutte contre la criminalité organisée, le contre-espionnage est ainsi une autre mission essentielle des services de renseignement³, dans le but de prévenir toute forme d'ingérence étatique, qui porterait atteinte à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. L'action de lutte contre les ingérences est le fruit de la complémentarité du contre-espionnage offensif et défensif (**Section 1**). Par ailleurs, aux termes de l'article 410-1 du Code pénal, les intérêts fondamentaux de la Nation sont les éléments qui ont trait à son indépendance, à la sécurité de son territoire, à la sauvegarde de sa population, mais encore aux « *éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel* »⁴. Ainsi, outre l'espionnage classique qui a une nature politique, la contre-ingérence s'observe aussi dans le cadre de la protection du patrimoine économique et industriel de la Nation (**Section 2**).

Section 1 : La complémentarité du contre-espionnage offensif et défensif

Les Etats se surveillent et s'espionnent entre eux, raison pour laquelle chaque Etat dont la France dispose de services de renseignement ayant pour tâche de lutter contre toute forme d'espionnage, classiquement appréhendé comme l'espionnage politique. Pour prévenir ces ingérences, la mission de contre-espionnage défensif est confiée au ministère de l'Intérieur (§

¹CSI, art. L. 811-3 1°.

²*Ibid.*, 3°.

³Le contre-espionnage politique et industriel sont des missions assignées aux services de renseignement français, et inscrits à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure.

⁴CP, art. 410-1.

I), tandis que, d'un autre côté, il y a un contre-espionnage offensif⁵ du ministère des Armées (§ 2).

§ 1 : *La mission de contre-espionnage défensif confiée au ministère de l'Intérieur*

La mission de contre-espionnage défensif résulte de la création du contre-espionnage au sein du ministère de l'Intérieur, en 1899⁶. Dans la première moitié du XX^e siècle, le contre-espionnage français dût surtout lutter contre les ingérences du Komintern, que ce soit en France ou en Indochine⁷. Dans un souci de répartition des compétences, la mission de contre-espionnage de la police est précisée non seulement avec le décret-loi du 29 juillet 1939 modifiant le Code pénal mais surtout avec le décret du 10 février 1939 sur « *l'organisation des services de contre-espionnage en temps de paix et en temps de guerre* », avec pour effet, qu'en temps de paix, que le contre-espionnage relevait du ministère de l'Intérieur, tandis que lors de la guerre, le contre-espionnage était une compétence du ministère de la Guerre⁸. Cette répartition des compétences ne prive cependant pas la possibilité d'une étroite collaboration entre les services du ministère de l'Intérieur et ceux du ministère de la Défense⁹. Si le contre-espionnage militaire est réorganisé à la fois officiellement et clandestinement à partir de 1940, l'acte dit loi du 23 avril 1941 ainsi que le décret du 1^{er} juin 1941 maintiennent la Surveillance du territoire dans la zone libre¹⁰, mais elle fut dissoute par les Allemands, fin 1942, car elle mena une mission de surveillance et d'appréhension des espions allemands qui déplut à l'occupant¹¹. Après la Seconde guerre mondiale et face aux nouvelles menaces d'ingérence, la mission de contre-ingérence fut maintenue au sein de la Direction de la surveillance du territoire (A), même si cette mission de contre-espionnage a été délaissée au profit du contre-terrorisme depuis la chute du mur de Berlin (B).

⁵Le contre-espionnage offensif consiste en une « *recherche active des informations secrètes grâce à l'infiltration des réseaux de renseignements étrangers en dehors du territoire français* », SHD/DAT, 7N, Supplément Moscou 4/2105, 26 octobre 1932, note au sujet du contre-espionnage, in AUBIN (C.), « Contre-espionnage et sécurité intérieure pendant les années 30 : structures, défis et réponses », pp. 247-276, in GUELTON (F.) et BICER (A.) (dir.), *Naissance et évolution du renseignement dans l'espace européen (1870-1940)*, Service historique de la Défense, Vincennes, novembre 2006, p. 251.

⁶Au sein de la Sûreté générale, la mission du contre-espionnage est attribuée au Service de la surveillance du territoire (SST) créé par la circulaire du 1^{er} mai 1899 à partir de l'instant où « *le ministre de l'Intérieur reprend la totalité des services de contre-espionnage, de la surveillance des frontières, du littoral et des établissements militaires et maritimes* », in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *DST police secrète*, Flammarion, Paris, p. 16.

⁷« *A la Sûreté de Hanoï, le commissaire spécial Jacques Debord coordonne « la Sûreté intérieure et extérieure de la colonie » pour contrer les agents japonais qui préparent déjà la conquête de l'Asie ainsi que le parti communiste indochinois créé par Hô Chi Minh, épaulé par des hommes du Komintern, tel Maurice Honel, l'homme qui avait enlevé à Paris le général Koutieпов* », in *Ibid.*, p. 45.

⁸WARUSFEL (B.), *Contre-espionnage et protection du secret. Histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Editions Charles Lavauzelle, 2000, p. 27.

⁹« *En ce qui concerne l'exercice de la Police du contre-espionnage, la liaison entre les trois ministères de la Défense nationale et le ministère de l'Intérieur est assurée normalement par la Section de la centralisation des renseignements (SCR) d'une part, et le Contrôle général de la surveillance du territoire (CGST), d'autre part, sans préjudice des liaisons en cas d'urgence* », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 27-28.

¹⁰*Ibid.*, p. 31.

¹¹« *316 espions de l'Axe auront été présentés devant les tribunaux militaires* », in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 65.

A. La mission de contre-ingérence maintenue au sein de la Direction de la surveillance du territoire

La nouvelle Direction de la surveillance du territoire (DST) fut créée avec le décret du 16 novembre 1944 relative à l'organisation du ministère de l'Intérieur, et ses attributions en matière de contre-espionnage furent fixées par le décret du 22 novembre 1944, complété par l'arrêté non publié du 22 novembre 1944, centralisant cette direction et crée quatre¹² sections¹³. La Direction de la surveillance du territoire (DST) garda cette mission de contre-ingérence, focalisée sur les vellétés de décolonisation (1). Ensuite, cette Direction continua à mener la lutte contre l'ingérence des acteurs des deux grands blocs de la Guerre froide (2).

1. La mission de contre-ingérence focalisée sur les vellétés de décolonisation

La création de la Direction de la surveillance du territoire s'inscrivait dans un contexte d'une guerre froide, avec la surveillance attentive du bloc soviétique, afin de contrer l'hégémonie communiste¹⁴. C'est d'ailleurs par opposition à l'hégémonie communiste et à l'influence soviétique de la Confédération générale du travail (CGT), que le renseignement extérieur américain (CIA), par l'entremise de l'agent Irving Brown, soutint, sur le sol français, la dissidence anticommuniste de ce syndicat en aidant à la création de Force ouvrière (FO), en 1947¹⁵. Paradoxalement, alors que la France luttait contre l'ingérence communiste, les Etats-Unis profitèrent ainsi de la situation pour s'ingérer dans la vie politique française.

Alors que la France se battait en Indochine contre les Vietminh dirigés par Hô Chi Minh¹⁶, les Japonais vinrent s'ingérer et soutenir les forces communistes et nationalistes, avec

¹²« a) La recherche et la centralisation, en vue de leur exploitation sur le territoire soumis à l'autorité du ministre de l'Intérieur, des renseignements de contre-espionnage. b) La police des communications aériennes, la recherche et la répression des transports aériens clandestins. c) La police des communications radioélectriques et la répression des communications radioélectriques clandestines. d) La répression de toutes les infractions tombant sous le coup du décret du 29 juillet 1939 », Arr. D.8017/SN/ST du 22 novembre 1944, art. 1., in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 42-43.

¹³Le contre-espionnage (pris en charge par la première section concernant les services actifs) travaille en partenariat avec la section de la documentation et de l'exploitation disposant de son propre système de codage géographique ou « système Wybot ». Plus précisément, le dossier CARU concerne l'URSS et les Russes, CABI pour la Grande-Bretagne (de Gibi, lecture anglaise de GB), CABO pour l'Allemagne de l'Ouest, CABU pour la Bulgarie, CAFA pour la France, CAVA pour le Vatican, CAYA pour l'Algérie, CAYU pour le Japon, CAZO pour la Belgique, CAGY pour la Hongrie (à cause de Magyar), CAHO pour le Viêt Nam (pour Hô Chi Minh), CAKO pour la Tchécoslovaquie, CAMO pour les Etats-Unis, CAPO pour la Pologne, CARA pour l'Allemagne de l'Est, CARI pour l'Italie (RI pour Ritals), CARO pour la Roumanie, CATI pour la Yougoslavie ou CATU pour Cuba et CAKE pour les affaires diverses, in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 103

¹⁴En 1944, le camp de Beauregard (Seine-et-Oise) est mis à la disposition des Soviétiques afin que les ressortissants de l'URSS puissent regagner leur pays et, où la France ne peut exercer aucun contrôle. C'est sur la base de leurs informations que « le contre-espionnage français a de plus acquis la certitude que Beauregard sert de base à des officiers de renseignement du NKVD », in WOLTON (T.), *LE KGB en France*, Ed. Grasset & Fasquelle, Paris, 1986, p. 28-29.

¹⁵CHARPIER (F.), *La CIA en France. 60 ans d'ingérence dans les affaires françaises*, Seuil, Paris, janvier 2008, p. 42.

¹⁶Hô Chi Minh, de son vrai nom Nguyen Tat Thanh dit Nguyen Ai Quoc pour « Nguyen le patriote » est le fondateur du Parti communiste vietnamien, qui devient le Parti communiste indochinois ou Vietminh. Il fut élu Président de la République démocratique du Vietnam en 1954 et s'opposa ensuite à la politique américaine menée au Sud-Vietnam, in *Le Robert encyclopédique des noms propres*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 2007, p. 1 058.

la création de guérillas¹⁷. De la même manière, les Américains s'ingérèrent dans le conflit indochinois en envoyant dès la mi-mars 1945, un agent de l'*Office of strategic service* (OSS) afin de récupérer un aviateur américain¹⁸. Par la suite, un groupe appartenant au renseignement américain (OSS) fut parachuté derrière les lignes du Vietminh pour renforcer cette collaboration¹⁹ avec les forces communistes, et contre la France²⁰.

La France considéra donc, et en toute logique, comme indispensable le travail de contre-espionnage en Indochine, en créant donc une Brigade de recherche et de contre-sabotage (BCRS), qui opéra en Indochine en travaillant avec la « *Sûreté fédérale* » d'Indochine, à savoir la Direction de la surveillance du territoire, le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage et la Sécurité militaire²¹. Cette Brigade fut mise en place en plus du service déjà existant, le Bureau central de surveillance du territoire (BCST) relevant du Service de surveillance du territoire, ce dernier coopérant lui aussi avec la Sûreté et le renseignement extérieur, les services secrets français disposant, en outre, d'un bureau de contre-espionnage appelé Bureau central de renseignements de l'Indochine (BCRI)²².

De manière similaire, l'instruction interministérielle du 13 septembre 1945 annonça la création d'un Service de la surveillance du territoire en Algérie, dépendant de la direction centrale, mais le directeur de ce Service devra en revanche rendre des comptes au Gouverneur général en Algérie²³.

Au regard de ces conflits de décolonisation inextricablement liés aux tentatives d'ingérence, dès les débuts de la V^{ème} République, la Direction de la surveillance du territoire maintint son travail de surveillance de l'Organisation armée secrète (OAS) ainsi que du Front de libération national (FLN) algérien, « *après l'aggravation de la situation et sous la pression des autorités politiques* »²⁴. C'est ainsi que le 10 mai 1960, après l'arrestation de la sœur du chef du Service action du FLN, Zina Haraigue, le renseignement intérieur français découvrit que dans les rangs de la Police, des agents pro-FLN soutenaient la cause algérienne et fichaient leurs collègues, et tous les ennemis du FLN²⁵, c'est-à-dire les agents de la Direction de la surveillance du territoire, dont principalement ceux du service Algérie. Ce travail qui pouvait s'apparenter à une lutte contre des actes de guérilla et de terrorisme, resta, néanmoins, du contre-espionnage au sens propre, puisque les Français eurent à se battre contre l'ingérence

¹⁷ « *Les services japonais favorisant l'implantation de futures guérillas. Ils soutiennent des nationalistes engagés contre la politique française, tel le futur président du Viêt-Nam du temps des Américains, Ngô Dinh Diêm, alors directement manipulé par la Kempetai* », c'est-à-dire la police secrète militaire du Japon, in FALIGOT (R.), *Naisho, enquête au cœur des services secrets japonais*, Ed. La découverte, Paris, 1997, p. 115.

¹⁸ BROCHEUX (P.), *Hô Chi Minh*, Presses nationales de la fondation de sciences politiques, Paris, 2000, p. 43-44

¹⁹ Cette collaboration a été renforcée à tel point qu'Hô Chi Minh a été inscrit sur la liste des informateurs du service américain sous le nom de code « *agent Lucius* » et a même été sauvé d'une mort certaine due au paludisme par cette équipe de l'OSS ou *Deer Team*, in *Ibid.*, p. 43.

²⁰ Il y a, « *côté américain, deux idées complémentaires : lutter contre le colonialisme des vieilles puissances européennes, certes, mais aussi profiter de l'occasion historique offerte par leur affaiblissement [ndlr : les Français] pour se ménager une zone d'influence nouvelle* », in FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *Les maîtres espions. Histoire mondiale du renseignement. Tome 2 : De la guerre froide à nos jours*, Ed. Robert Laffont, Paris, 1994, p. 220.

²¹ FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 143.

²² LE PAGE (J.-M.), *Les services secrets en Indochine*, Nouveau Monde éd., Paris, 2014, p. 63.

²³ FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 161.

²⁴ WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 61.

²⁵ FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 188-192.

d'autres Etats : les services secrets italiens²⁶, mais aussi, le service de renseignement ouest-allemand (BND) qui a échangé des médicaments et du matériel allemand au FLN, contre des informations fournies par le ministre de la Santé du FLN, Mohamed Seghir Nekkache²⁷.

Parallèlement, la Direction de la surveillance du territoire mena aussi la lutte anti-OAS avec la création d'un Bureau de liaison (BDL), une structure comprenant des membres de la surveillance du territoire et des Renseignements généraux²⁸. Par exemple, le 4 mai 1962, ce Bureau arrêta le chef de la mission France III, André Canal²⁹ dit « *le Monocle* », portant un coup sérieux à l'OAS métropole³⁰.

2. La lutte contre l'ingérence des acteurs des deux grands blocs de la Guerre froide

La menace liée à l'ingérence étrangère principalement soviétique et américaine amena la Direction de la surveillance du territoire à effectuer sa mission de surveillance même à l'égard des hauts fonctionnaires ce qui lui permit, par exemple, de découvrir que Pierre Guay, un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur espionnait pour le compte des Soviétiques³¹. L'importance de la menace soviétique s'expliquait par le fait que le renseignement extérieur soviétique (KGB)³² disposait de quatre directions générales, dont la première était chargée de l'étranger et de l'espionnage³³ avec un nombre extrêmement important de personnels³⁴, que ce soit en Russie soviétique, en tant qu'agents clandestins, mais encore dans les ambassades³⁵.

Concernant la contre-ingérence américaine, la surveillance par les services français s'effectua même directement au cœur de l'Élysée quand, en juin 1964, Jean de la Grandville, un directeur du Quai d'Orsay espionna la France pour le compte du renseignement extérieur américain (CIA) en répercutant toutes les informations de l'Élysée concernant l'OTAN et la

²⁶« *L'Italie avait agi contre les intérêts de la France après Suez. Elle avait protégé et aussi armé le FLN pendant la guerre d'Algérie, elle soutenait les séparatistes corses jusqu'à les équiper d'une station radio* », in ADINOLFI (G.), *Orchestre rouge. L'internationale terroriste des années de plomb*, Avatar éd., septembre 2013, p. 46.

²⁷Il était immatriculé sous le numéro ALA 10 et sous le nom de code « *Charles* » dans les fichiers des services allemands du BND, in FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *op. cit.*, 1994, p. 136.

²⁸FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 195-196.

²⁹Condamné à mort par la Cour militaire de justice, le 17 septembre 1962, ce dernier exerça un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de l'ordonnance du 1^{er} juin 1962 instituant la Cour militaire de justice. Par l'arrêt d'assemblée Canal, Robin et Godot du 19 octobre 1962, le Conseil d'Etat a estimé qu'au regard des principes généraux du droit pénal, les requérants sont fondés à demander l'annulation de ladite ordonnance du 1^{er} juin 1962. CE Ass., 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, Rec. 552 ; *GAJA*, n°79.

³⁰HARSTRICH (J.) et CALVI (F.), *R.G. 20 ans de police politique*, Calmann-Lévy, Paris, 1991, p. 52.

³¹Pierre Guay travaillait à un poste important concernant la sécurité nationale était un membre du service B, le service de renseignement des Francs-tireurs partisans (FTP), il fut limogé de la police en 1940, eu égard aux rapports qu'il entretenait avec le Parti communiste français (PCF) et les Soviétiques, mais il était aussi un « *collaborateur actif* » selon le service de renseignement de la France libre basé à Londres (BCRA), raison pour laquelle il faillit être exécuté par le réseau de résistance Virat. Après ces différentes révélations, il n'aura aucune sanction mais perdit son accréditation « *secret-défense* ». « *Franc-maçon, il a bénéficié de l'appui de sa confrérie, très influente dans le monde politique, pour qu'on oublie son authentique biographie* », in WOLTON (T.), *op. cit.*, 1986, p. 34-35.

³²*Komitet Gosudarstvennoi Bezopaznosti* (KGB) ou Comité de sûreté de l'Etat, le KGB est l'agence de renseignement soviétique.

³³MARIE-SCHWARTZENBERG (N.), *Le KGB*, PUF « Que sais-je », Paris, 1993, p. 46.

³⁴Ils étaient 490 000 en 1973, 700 000 en 1983 et encore 488 000 en 1991, in *Ibid.*, p. 54.

³⁵Il faut savoir que, « *dans une ambassade soviétique de presque cinq cent cinquante personnes, environ 10% du personnel diplomatique travaillent pour le GRU, et 40% pour l'agence centrale de renseignement* », in FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *Au cœur de l'Etat, l'espionnage*, Ed. Autrement, Paris, 1983, p. 20.

politique étrangère³⁶. Grâce à cet espionnage, les Américains étaient même informés de ce qu'il y avait dans les réunions confidentielles de l'Élysée³⁷.

Le décret non publié du 26 août 1964 relatif au contre-espionnage vint redéfinir la répartition des compétences entre le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) et la Direction de la surveillance du territoire en affirmant expressément à son article III que « *la Direction de la Surveillance du Territoire a la charge de la lutte contre les activités d'espionnage et d'ingérence des Puissances étrangères sur les Territoires relevant de la souveraineté française* »³⁸. Par ce décret, le renseignement intérieur eut donc la compétence en matière de contre-espionnage sur la métropole³⁹ et les territoires d'outre-mer⁴⁰, tandis que le renseignement extérieur perdait son monopole de contre-espionnage, pour ne l'exercer qu'à l'extérieur du territoire français.

En pleine Guerre froide, le directeur de la DST, Jean Rochet⁴¹ réaffirma la mission essentielle de contre-espionnage de cette Direction qui devait « *détecter et neutraliser sur l'ensemble du territoire national y compris l'Outre-mer, toute tentative d'espionnage et d'ingérence étrangère dans tous les domaines : politique, militaire, administratif, scientifique, technique ou économique* »⁴². Ainsi, en 1966, la Direction de la surveillance du territoire put arrêter quatre ressortissants allemands membres d'un réseau d'espionnage pour les services de l'Allemagne de l'Est en France⁴³, et même, un général de l'Allemagne de l'Est, à propos d'une affaire d'espionnage sur le consortium franco-anglo-allemand commercialisant les systèmes d'armes antichars⁴⁴.

Cette mission de contre-ingérence était complétée par les Renseignements généraux, qui surveillaient quant à eux les mouvements d'extrême-gauche, car ils soupçonnaient des liens de ces mouvements avec les services secrets du bloc de l'Est comme le KGB, le StB tchécoslovaque ou encore le service des opérations d'espionnage de haut-niveau du Nord-Vietnam (*Nhà Tinh báo Trung ương*)⁴⁵.

Les nouvelles attributions furent ensuite fixées par le décret du 22 décembre 1982⁴⁶ où le contre-espionnage y était envisagé de manière large, puisque « *la direction de la*

³⁶NOUZILLE (V.), *Les dossiers de la CIA sur la France 1958-1981. Dans le secret des présidents*, tome I, Librairie Arthème Fayard/Pluriel, Paris, 2010, p. 156-157.

³⁷« *Ainsi, la réunion confidentielle tenue à l'Élysée le 7 mai 1966 fait-elle l'objet d'un compte-rendu détaillé de la CIA dès le 1^{er} mai !* », in *Ibid.*, p. 236.

³⁸WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, Annexe 12, p. 449.

³⁹Dès 1965, la section filature de la DST qui travaille avec le service de contre-espionnage « *obtient que les voitures des ambassades aient une immatriculation Corps diplomatique (CD) qui permet de les suivre dans la circulation devenue importante à Paris* », in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 212.

⁴⁰C'est la division A 4 qui s'occupe du contre-espionnage au sein de la DST, in NART (R.) et DEBAIN (J.), *L'affaire Farewell vue de l'intérieur*, Nouveau monde éd., Paris, 2013, p. 22.

⁴¹Jean Rochet fut directeur de la Direction de la surveillance du territoire de 1967 à 1972.

⁴²CÉCILE (J.-J.), *Le renseignement français à l'aube du XXI^e siècle*, Charles Lavauzelle, Paris, 1998, p. 32.

⁴³LAURENT (S.-Y.), « *Quand la DST surveillait et arrêtait un réseau d'espionnage est-allemand en France (1966-1967)*, pp. 345-358, in LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Les espions français parlent. Archives et témoignages inédits des services secrets français*, Nouveau Monde éd., Paris, 2011, p. 347.

⁴⁴C'est en août 1980, que sur information de la Sûreté belge, la Direction de la surveillance appréhende « *à Lille le général est-allemand Heinz Bernhart Zorn et découvrent dans ses valises des « renseignements militaires concernant plus particulièrement les chars et les armes antichars* » », in FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *op. cit.*, 1994, p. 44-45.

⁴⁵ARBOIT (G.), *Des services secrets pour la France*, CNRS éd., Paris, 2014, p. 347.

⁴⁶D. n°82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire, *JORF*, 26 décembre 1982, p. 3 864.

surveillance du territoire a compétence pour rechercher et prévenir, sur le territoire de la République française, les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays, et, plus généralement, pour lutter contre ces activités »⁴⁷. Le décret du 22 décembre 1982 exprimait par ailleurs clairement une obligation de transmission de l'information puis de regroupement des informations par la Direction de la surveillance du territoire⁴⁸. L'organisation du service fut fixée par un arrêté non publié deux mois plus tard⁴⁹, où les opérations de contre-espionnage y étaient l'apanage de la première division⁵⁰. A la chute du mur de Berlin et de la disparition d'un des deux grands blocs, l'espionnage n'en continua pas moins, mais la contre-ingérence fut délaissée au profit du contre-terrorisme.

B. Une mission de contre-espionnage délaissée au profit du contre-terrorisme depuis la chute du mur de Berlin

Après la chute du mur de Berlin, si la Direction de la surveillance du territoire lutta contre l'espionnage qu'il soit de nature politique ou économique, elle dut cependant faire face à la menace grandissante du terrorisme⁵¹, conduisant ce service à se réorienter vers la lutte contre le terrorisme au détriment du contre-espionnage, avec pour corollaire une réaffectation totale des moyens à l'égard de la menace islamiste⁵². Pourtant, l'espionnage classique est encore bel et bien présent en France : en 2006 par exemple, il y aurait eu une quarantaine de personnels officiels travaillant à Paris pour la CIA sans compter les personnels officieux, c'est-à-dire des agents opérant sous couverture officielle et difficiles à détecter et surveiller⁵³. Le décret du 27 juin 2008 remplaçant la Direction de la surveillance du territoire par la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) évoqua la contre-ingérence de manière plus évasive qu'avec le décret du 22 décembre 1982 car le décret du 27 juin 2008 évoque désormais la mission « *de prévenir les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances ou des organisations étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays* »⁵⁴.

La répartition des personnels et des moyens se maintint, mais en 2011, la division « *A* » du contre-espionnage rebaptisée « *H* » fut mise à mal par cette réorientation⁵⁵. De même pour la division « *H 4* » qui traitait de la Russie, où il n'y eut plus qu'une trentaine d'agents

⁴⁷*Ibid.*, art. 1.

⁴⁸Elle « *est notamment chargée : [...] de centraliser et d'exploiter tous les renseignements se rapportant aux activités mentionnées à l'article 1^{er} et que doivent lui transmettre sans délai, tous les services concourant à la sécurité du pays* », *Ibid.*, art. 2.

⁴⁹ZAMPONI (F.), *La police. Combien de divisions ?*, Ed. Dagorno, Paris, 1994, p. 76.

⁵⁰CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 34.

⁵¹*Ibid.*, p. 33.

⁵²« *La volonté des autorités politiques se conjugue ici avec les stratégies de survie institutionnelle ; ayant perdu son meilleur ennemi, la DST est en quelque sorte contrainte d'en trouver d'autres pour subsister* », in BERLIERE (J.-M.) et LEVY (R.), *Histoire des polices en France : de l'ancien régime à nos jours*, Nouveau Monde éd., Paris, 2011, p. 346.

⁵³CHARPIER (F.), *op. cit.*, janvier 2008, p. 8.

⁵⁴D. n°2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale du renseignement intérieur, *JORF*, n°150, 28 juin 2008, texte n°4, art. 1.

⁵⁵RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *L'espion du président. Au cœur de la police politique de Sarkozy*, Robert Laffont, Paris, 2012, p. 102.

affectés à cette mission de contre-espionnage⁵⁶ alors même que la nouvelle République fédérale de Russie réorganisait ses services de renseignement et maintenait son activité d'espionnage offensif⁵⁷.

La dernière réforme intervenue avec le décret du 30 avril 2014 substituant la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) à la Direction centrale d renseignement intérieur (DCRI) est plus large dans la définition de la mission de contre-ingérence puisqu'elle « assure la prévention et concourt à la répression de toute forme d'ingérence étrangère »⁵⁸. Alors que les effectifs sont reversés au profit de l'antiterrorisme, il y a donc un manque cruel d'effectifs, pendant que les Etats étrangers maintiennent une mission d'ingérence à l'égard de la France, et une contre-ingérence active pour protéger les intérêts de leur Etat⁵⁹. Il doit donc y avoir une réaction étatique, afin d'éviter que le sous-emploi ne soit préjudiciable aux intérêts fondamentaux de la Nation, comme ce fut le cas, en 2011, avec des policiers du renseignement intérieur, compromis dans une affaire d'espionnage au profit du renseignement extérieur israélien (Mossad)⁶⁰.

§ 2 : Le contre-espionnage offensif du ministère des Armées

L'apparition du contre-espionnage revint au ministère des Armées, avec la mise en place d'une structure du renseignement dans les armées voulue par le général Boulanger par le décret du 28 septembre 1873⁶¹. De ce décret résulte ensuite l'attribution donnée en janvier 1887 aux Services territoriaux de corps d'armée (SCTA)⁶². Puis, l'affaire Dreyfus de 1894 cristallisa le lien entre espionnage militaire et absence de neutralité du renseignement, dont la conséquence fut la mise en place un dispositif de contre-espionnage relevant du ministère de

⁵⁶*Ibid.*, p. 171.

⁵⁷Elle le fit avec deux lois du 8 juillet 1992, la première sur les organes fédéraux et la seconde sur les renseignements extérieurs réorganisant lesdits services avec pour mission principale le renseignement et l'espionnage. La deuxième loi du 8 juillet 1992 sur les renseignements extérieurs porte organisation d'une double structure : un service de renseignements extérieurs (SVR) qui a trait aux domaines politique, économique, écologique, scientifique et technique et, un organe de renseignement militaire extérieur dépendant du ministère des Armées, in MARIE-SCHWARTZENBERG (N.), *op. cit.*, 1993, p. 116.

⁵⁸D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°102, 2 mai 2014, texte n°23, art. 2 a).

⁵⁹Pour illustration en matière de contre-ingérence, « Pékin a tué au moins une douzaine de sources de la CIA en Chine entre fin 2010 et début 2012, affirme le *New York Times* dans un article publié dimanche [21 avril]. L'une d'elles aurait même été abattue devant ses collègues en guise d'avertissement à ceux qui auraient été tentés de l'imiter. Au total, 18 à 20 espions auraient été supprimés ou emprisonnés sur la période. [...] Les dégâts infligés seraient équivalents à ceux subis en Union soviétique et Russie entre 1979 et 2001, en raison des agents Aldrich Ames et Robert Hanssen. L'affaire est d'autant plus traumatisante pour Washington que la CIA n'a toujours pas réussi à déterminer si elle avait été infiltrée par une taupe ou si les Chinois avaient décrypté son système de communication », in *Le Figaro*, mardi 23 mai 2017, p. 8.

⁶⁰L'ancien directeur du renseignement intérieur a confirmé « que le dossier principal visait des policiers compromis avec les services secrets israéliens (...), il s'agissait globalement d'un groupe d'anciens de la SORS (Section opérationnelle de recherches spécialisées de l'ex-Direction centrale des Renseignements généraux) ; la plupart avaient été intégrés au sein de la nouvelle DCRI », in http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/11/14/quand-israel-tentait-d-espionner-la-securite-interieure-francaise_5030792_1653578.html, consulté le 23 mai 2017.

⁶¹LAURENT (S.-Y.), « Aux origines de la 'guerre des polices' : militaires et policiers du renseignement dans la République (1870-1940), pp. 17-38, in GUELTON (F.) et BICER (A.) (dir.), *Naissance et évolution du renseignement dans l'espace européen (1870-1940)*, Service historique de la Défense, Vincennes, novembre 2006, p. 28.

⁶²SHD/DAT, 2 I 323, rapport du 1^{er} corps d'armée sur le service territoriale de renseignement, 1887.

l'Intérieur⁶³, et la perte d'autonomie par le rattachement du 2^e Bureau⁶⁴ de l'armée à l'état-major⁶⁵. Redevenant l'apanage du ministère de la Guerre durant la Première Guerre mondiale, un service de renseignement et de contre-ingérence fut maintenu après la Première Guerre mondiale, le « 2^e Bureau SR-SCR », alors même que ce service ne dépendait plus du 2^e Bureau⁶⁶. Cette mission de contre-ingérence fut ensuite pérennisée avec le décret du 10 juillet 1939 sur la répartition des compétences en matière de contre-espionnage en temps de paix et en temps de guerre, et le décret-loi du 29 juillet 1939 modifiant le Code pénal. L'article 7 du décret du 10 juillet 1939 exprimait clairement la compétence du ministère des Armées pour le contre-espionnage militaire en temps de guerre⁶⁷. Le décret du 10 juillet 1939 permet ainsi à aux Armées de disposer pleinement de cette attribution fortement amenuisée depuis 1899.

Liée à un contexte historique, la contre-ingérence fait donc partie intégrante du ministère des Armées, même si son organisation a fait ressortir la multiplication des services de contre-espionnage en raison de la Seconde Guerre mondiale (A). Désormais, le contre-espionnage a été majoritairement unifié au sein de la Direction générale de la sécurité extérieure (B). Il existe en effet, à côté de cette mission de contre-ingérence classique, un travail de contre-espionnage militaire propre à la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (C).

A. La multiplication des services de contre-espionnage en raison de la Seconde Guerre mondiale

Pendant la Seconde Guerre mondiale, il exista plusieurs services de contre-espionnage liés à la France. En premier lieu, un service de contre-espionnage clandestin fut maintenu, en 1940, en France sous les ordres du colonel Louis Rivet qui reprit les activités du 5^e Bureau sous le nom de réseau Kléber⁶⁸. A la suite de la proposition de réorganisation du service par le colonel Rivet et après accord du général Weygand alors ministre de la Défense nationale du premier Gouvernement de Vichy, le 5^e Bureau se vit dédoublé en raison du décret du 8 septembre 1940 avec une première structure officielle appelée Service des Menées

⁶³L'affaire Dreyfus « révéla immédiatement plusieurs faiblesses graves du dispositif de renseignement militaire français : absence de distinction claire entre les tâches de renseignement extérieur et de contre-espionnage, difficultés pour un service de gérer des procédures judiciaires, et – plus encore – l'existence de dérives gravement répréhensibles (telles que la communication en dernière minute au jury d'un dossier secret, puis – ultérieurement – la fabrication du « faux Henry ») », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 16.

⁶⁴Le 2^e Bureau est le service du renseignement militaire dépendant du ministère de la Guerre qui a remplacé le Dépôt de la Guerre, en 1871, dans un souci de réorganisation du renseignement militaire à la suite de la défaite de Sedan de 1870, in ARBOIT (G.), *op. cit.*, 2014, p. 67-68.

⁶⁵« Cette réorganisation radicale, à l'origine d'une division majeure de l'histoire du renseignement français, fut très mal accueillie dans l'ensemble de l'armée, y compris en dehors des cercles d'officiers du renseignement. Nombreux sont les témoignages d'officiers estimant que cette réorganisation avait provoqué l'affaiblissement ou la destruction de l'appareil de renseignement et de contre-espionnage français », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 34.

⁶⁶*Ibid.*, p. 22.

⁶⁷« Le ministre de la Défense Nationale et de la Guerre, en liaison avec les ministres de la Marine, de l'Air et des Colonies, recueille, centralise et transmet au ministère de l'Intérieur chargé de les exploiter, les renseignements de contre-espionnage recueillis à l'étranger. Il assure la protection du secret militaire. Il garde son propre service de renseignements contre toutes manœuvres des services de renseignement étranger », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 27.

⁶⁸KITSON (S.), *Vichy et la chasse aux espions nazis*, Ed. Autrement, Paris, 2005, p. 53.

Antinationales (SMA), comprenant lui-même des Bureaux des menées antinationales (BMA)⁶⁹. Une autre structure quant à elle clandestine fut appelée Entreprise des Travaux Ruraux (TR), appelée aussi « *Travaux Ruraux* »⁷⁰. Cette structure clandestine avait pour mission essentielle le contre-espionnage offensif⁷¹, et rejoignit l'Afrique du Nord à la suite du débarquement des alliés en Afrique du Nord, ce qui leur permit de réorganiser le contre-espionnage début janvier 1943 avec la Direction des services de renseignement et de la sécurité militaire (DSR-SM)⁷².

En deuxième lieu, le contre-espionnage français apparut parallèlement à Londres, avec une note de service 2464/SR du 16 décembre 1941, rédigée par le commandant Dewavrin *alias* colonel Passy⁷³. Avec la création du Bureau central de renseignement et d'action militaire (BCRAM)⁷⁴ le 17 janvier 1942, devenu Bureau central de renseignement et d'action (BCRA) à l'été 1942, le service de renseignement français comprenait désormais, officiellement à la fois le renseignement et le contre-espionnage⁷⁵, cette dernière direction étant créée le 16 décembre 1941 par le colonel Passy, et dirigée par Roger-Paul Warin *alias* Roger Wybot⁷⁶. Quand les deux directions de Londres et d'Alger se rapprochèrent, une seule et même entité de renseignement fut créée à la place des deux autres, par le Comité français de Libération nationale (CFLN)⁷⁷. Par le décret du 27 novembre 1943 le Comité français de Libération nationale institua la Direction générale des services spéciaux (DGSS)⁷⁸, détenant le monopole en matière de contre-espionnage. En effet, le service de contre-espionnage du BCRA fut intégré à la Sécurité militaire (SM) qui elle-même dépendit ensuite de la Direction générale des services spéciaux⁷⁹.

Dans l'idée d'incorporer les Forces françaises de l'intérieur, la DGSS fut dissoute le 23 octobre 1944 pour être remplacée par la Direction générale des études et de la recherche (DGER), avec le décret du 26 octobre 1944⁸⁰. La particularité de cette Direction était son affiliation au Gouvernement et donc, *a contrario*, sa distinction avec l'autre service de contre-espionnage, à savoir l'ex-Direction de la sécurité militaire (DSM) qui dépendait du ministère des Armées, ce qui amenait ainsi à une répartition des personnels entre la nouvelle Direction

⁶⁹Ces Bureaux « *sont institués dans chaque division militaire, mais seulement dans les territoires non occupés. [...] Des agents de ce service MA sont aussi officiellement mandatés dans chaque unité militaire. Ils doivent faire connaître leur statut d'officier MA au personnel de ces unités afin de permettre à ceux-ci de les informer de toute tentative de subversion, de sabotage ou d'espionnage* », in KITSON (S.), *op. cit.*, 2005, p. 57.

⁷⁰*Ibid.*, p. 55.

⁷¹WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 30.

⁷²« *C'est sous la couverture d'une société agricole que se cache le service du contre-espionnage offensif. Excellente couverture dans la France de Vichy qui prône le 'retour à la terre'* », in *Ibid.*, p. 35.

⁷³*Ibid.*, p. 33.

⁷⁴ALBERTELLI (S.), *Les services secrets de la France libre. Le bras armé du général de Gaulle*, Nouveau Monde éd., ministère de la Défense, Paris, 2012, p. 26-27.

⁷⁵WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 33.

⁷⁶FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 74.

⁷⁷Ce Comité est lui-même « *un embryon de véritable Gouvernement de la France libre, avec la nomination de commissaires nationaux, en charge de départements ministériels clairement identifiés* », in GOHIN (O.), *Droit constitutionnel*, 3^{ème} éd., LexisNexis Litec, Paris, 2016, p. 513.

⁷⁸WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 35-36.

⁷⁹Comme l'explique la décision n°8 000 du 24 avril 1944 du général de Gaulle : « *Tous les organes spéciaux éventuellement créés pour traiter de questions de contre-espionnage devront s'intégrer immédiatement dans le service de Sécurité Militaire de la DGSS. Ce service est le seul habilité pour traiter avec les autorités françaises et alliées des questions de contre-espionnage* », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 36.

⁸⁰*Ibid.*, p. 40.

du renseignement extérieur qui a pour mission le contre-espionnage extérieur, et « *les 5^e bureaux-BSM étaient directement rattachés au ministère des Armées pour assurer la seule sécurité préventive des forces* »⁸¹. A plus forte raison, cette répartition mettait en avant la distinction entre le contre-espionnage offensif de la Direction générale des études et de la recherche, et le contre-espionnage défensif du ministère des Armées.

B. Le contre-espionnage majoritairement unifié au sein de la Direction générale de la sécurité extérieure

Le décret du 4 janvier 1946 créant le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE), ainsi que l'instruction ministérielle du 7 mai 1946 insistèrent bien sur l'importance de la mission de contre-espionnage extérieur menée par le renseignement extérieur qui devait diriger « *à l'échelon gouvernemental la recherche, la centralisation et l'exploitation de tous les renseignements du contre-espionnage ; exerce le contre-espionnage à l'étranger, y compris en territoires occupés, et assure le maniement exclusif des agents doubles et la direction de l'intoxication ; informer la Présidence du Gouvernement, l'état-major général de la Défense nationale et les ministères intéressés sur les ingérences et l'espionnage étranger* »⁸². De ce fait, le service de renseignement extérieur préempta le contre-espionnage, en estimant que cette mission pouvait être assurée sur n'importe quel territoire⁸³. L'important service de contre-espionnage du SDECE ou « *service 23* », comprenait principalement la protection des sources mais aussi le contre-espionnage offensif⁸⁴. En Indochine, le SDECE disposait ainsi d'une branche dont le Bureau central de renseignements sur l'Indochine (BCRI) assurait la mission de contre-espionnage, eu égard au protocole n°159 du 28 février 1947 fixant les attributions et missions du SDECE en Indochine⁸⁵.

A la différence de la Direction de la surveillance du territoire, le SDECE perdit, dès 1960, la possibilité de lutter contre le FLN à cause des nombreuses enquêtes et perquisitions qui laissaient planer le doute sur des relations entre le Service Action et les insurgés pro-Algérie⁸⁶. L'amélioration du contre-espionnage au sein du SDECE apparut en 1981-1982, avec un accroissement de 150% des effectifs de la division contre-espionnage, de nouveaux

⁸¹WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 40-41.

⁸²ASSO (B.), « Services de renseignements et pouvoir politique », pp. 167-178, in VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2014, p. 168.

⁸³« *On constate immédiatement que le SDECE revendiquait ainsi – malgré la récente création de la nouvelle DST – non seulement la maîtrise du contre-espionnage extérieur (qui lui revenait de droit) mais surtout la direction de toutes les actions de contre-espionnage sur quelque territoire que ce soit et l'exclusivité des activités de manipulation* », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 53.

⁸⁴*Ibid.*, p. 54.

⁸⁵Ce protocole prévoyait « *que le BCRI assure la recherche, la centralisation, l'exploitation locale et la transmission à la direction générale du SDECE, comme au haut-commissaire, de tous les renseignements* » ayant trait au contre-espionnage, in LE PAGE (J.-M.), *Les services secrets en Indochine*, Nouveau Monde éd., Paris, 2014, p. 62.

⁸⁶WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 65.

matériels, des installations propres à ce services et enfin la création de nouveaux postes extérieurs⁸⁷.

Par le décret du 2 avril 1982, le SDECE fut remplacé par la Direction générale à la sécurité extérieure (DGSE), et maintint son activité de contre-espionnage hors du territoire français⁸⁸. En 1983, c'est une équipe d'inspection de la DGSE travaillant sur la détection de micros qui a d'ailleurs découvert que les appareils chiffrés de correspondance diplomatique de l'ambassade de France à Moscou avaient été piégés dès leur mise en service en 1976⁸⁹. L'arrêté du 4 décembre 2002 reprend les mêmes éléments que le décret de 1982 concernant l'activité de contre-espionnage tout en disposant que cette mission est, au regard de l'organigramme, du ressort de la direction du renseignement⁹⁰. Le décret du 25 novembre 2008⁹¹ abroge le décret de 1982, et reprend la mission de contre-espionnage de l'arrêté de 2002, en créant une section attribuée aux missions de contre-espionnage de la Direction générale de la sécurité extérieure⁹². L'évolution apparut avec l'arrêté du 21 décembre 2012 qui fixe la liste des services dépendant de la direction du renseignement avec le service de renseignement et de contre-espionnage⁹³, service maintenu dans l'organigramme avec l'arrêté du 10 mars 2017 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure⁹⁴.

C. Un travail de contre-espionnage militaire propre à la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense

Avec la suppression de la Direction de la sécurité militaire lors de la Seconde Guerre mondiale, chacune des trois Armées voulut recréer son propre service de sécurité, raison pour laquelle le général de Lattre de Tassigny décida de recréer un Service de sécurité militaire (SSM) au sein de l'Armée de Terre dont l'instruction ministérielle n°525 du 7 mai 1946 précise à la fois les attributions du nouveau Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE)⁹⁵ mais aussi des services de sécurité militaire des trois Armées⁹⁶. Ainsi,

⁸⁷MARION (P.), *La mission impossible. A la tête des services secrets*, Calmann-Lévy, Paris, 1991, p. 124.

⁸⁸D. n°82-306 du avril 1982 portant création et fixant les attributions de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, 4 avril 1982, p. 1 035, art. 2.

⁸⁹NART (R.) et DEBAIN (J.), *op. cit.*, 2013, p. 182-183.

⁹⁰« La direction du renseignement est chargée de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences, d'assurer les liaisons nécessaires avec les autres services ou organismes concernés et de fournir la synthèse des renseignements dont elle dispose », Arr. du 4 décembre 2002 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°285, 7 décembre 2002, p. 20 219, texte N°18, art. 5.

⁹¹D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense, *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 39 061. Ce décret ladite section au sein du chapitre VI du titre II du livre 1^{er} de la partie 3 de la partie réglementaire.

⁹²« La direction générale de la sécurité extérieure a pour mission, au profit du Gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences », C. déf., art. D. 3126-2.

⁹³Arr. du 21 décembre 2012 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°9, 11 janvier 2013, texte n°45, art. 3.

⁹⁴Arr. du 10 mars 2017 modifiant l'arrêté du 10 mars 2015 et portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°97, 25 avril 2017, texte n°24, art. 1.

⁹⁵D. non publié du 4 janvier 1946 portant création d'un service de documentation extérieure et de contre-espionnage.

et alors que le service de renseignement extérieur du ministère des Armées (DGSE) a une mission de contre-ingérence hors du territoire français, la contre-ingérence des forces était exercé par la Sûreté militaire, qui avait pour mission le contre-espionnage spécialement axé sur les questions militaires françaises (1). Puis, la mission de contre-ingérence a été pérennisée au sein de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (2).

1. Le contre-espionnage spécialement axé sur les questions militaires françaises

La Sûreté militaire exerçait un contre-espionnage à la fois défensif et offensif dont l'illustration put être faite avec l'exemple du conflit en d'Indochine, où le Parti communiste français (PCF) recevait ses consignes directement de Moscou, en sabotant les entreprises militaires françaises et, où le contre-espionnage militaire avait pour mission de surveiller les soldats français membres de ce parti politique⁹⁷.

Sous la V^{ème} République, la Sécurité militaire revit le jour avec le décret du 5 avril 1961 portant réorganisation de la direction de la Sûreté militaire⁹⁸. Alors que le renseignement extérieur était écarté du conflit en Algérie, en raison d'une proximité de ses membres, dont ceux appartenant au Service action qui avaient une position pro-Algérie française, le travail de la Sécurité militaire consistait, au sein de la division Missions et recherches, en la surveillance des militaires et notamment de leur possible proximité avec l'OAS⁹⁹. Par ailleurs, si cette division Missions et recherches disparut en 1964, et était à l'origine d'un climat perpétuel de suspicion au sein des Armées, le Bureau 1 qui se consacrait à la lutte anticommuniste se maintint bel et bien, notamment le poste basé à Berlin qui permettait de surveiller les officiers français recrutés par le service de renseignement extérieur est-allemand (HVA)¹⁰⁰. En lien avec les ingérences soviétiques, la Sûreté militaire surveillait et neutralisait ainsi tous les individus participant aux phénomènes antimilitaristes en 1968, agissant sous l'influence ou sur ordre du Parti communiste¹⁰¹. Avant la première alternance de 1981, la Sécurité militaire avait aussi pour habitude de fichier les grands chefs militaires français qui nouaient des liens même à titre informel ou professionnel avec des membres de l'opposition politique, pratique qui s'inversa à partir de 1981¹⁰².

⁹⁶ *Instruction sur les attributions du service de CE de la DE CET des services de sécurité des armées de terre, de mer et de l'air*, Ministère des Armées, n°525/EMA/CAB/CP du 7 mai 1946, in Bertrand WARUSFEL, *op. cit.*, 2000, p. 44.

⁹⁷ « Tous ces militaires [membres du Parti communiste français] reçoivent pour consigne de cacher leur appartenance politique. Dès 1945 ils mettent en place une hiérarchie clandestine (placée sous la responsabilité d'officiers « politiques ») et des réseaux de communication entre eux et le parti. Ces structures se révéleront efficaces lorsque le PCF, suivant les ordres de Moscou, viendra en aide à Hô Chi Minh dans la guerre d'Indochine. Mais les communistes ont globalement échoué dans leur tentative de noyautage de l'armée », in WOLTON (T.), *op. cit.*, 1986, p. 31.

⁹⁸ D. n°61-323 du 5 avril 1961 portant réorganisation de la direction de la Sûreté militaire, *JORF*, 8 avril 1961, p. 3 345.

⁹⁹ FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *op. cit.*, 1994, p. 164.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² GUISNEL (J.) et VIOLET (B.), *Services secrets. Le pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand*, Ed. La Découverte, Paris, 1988, p. 119.

C'est d'ailleurs avant le début de la première alternance, que les missions et attributions de la Direction de la sécurité militaire furent précisées, avec le décret du 17 décembre 1979 selon lequel « *la Direction de la sécurité militaire est le service spécialisé dont disposent les différents échelons du commandement pour leur permettre d'assurer la protection des personnels, des informations, des documents, des matériels et des établissements contre les ingérences et les menées subversives de tous ordres* »¹⁰³. Il n'y avait donc pas de concurrence entre cette Direction et le renseignement extérieur ou le renseignement intérieur, mais bien un partage des tâches, puisque la Direction de la sécurité militaire se focalisait seulement sur les personnels et établissements liés à la défense.

2. La mission de contre-ingérence pérennisée au sein de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)

La Direction de la sécurité militaire disparut pour être remplacée par la Direction de la protection et de la sécurité de la Défense (DRSD) avec le décret du 20 novembre 1981¹⁰⁴, dont le « *cœur de métier de la DPSD* »¹⁰⁵ est la contre-ingérence. Vingt ans après, le décret du 29 novembre 2001 fixant les attributions de cette Direction ne se réfère plus à la notion de lutte contre l'ingérence mais sa mission de contre-espionnage pouvait être perçue à travers son objectif « *de prévenir et rechercher les atteintes à la défense nationale telles qu'elles sont définies par le Code pénal et le Code de justice militaire* »¹⁰⁶. Ce décret fut complété par deux arrêtés du même jour portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense où la contre-ingérence est une attribution de la Sous-direction du renseignement « *chargée : [...] – de prévenir et de rechercher les menées d'origine interne ou externe susceptibles de porter atteinte aux intérêts de la défense* »¹⁰⁷ et, le décret non publié du 29 novembre 2001 portant organisation des sous-directions de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense.

Enfin, l'arrêté du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense comprend une Sous-direction de la contre-ingérence¹⁰⁸ qui a notamment pour mission « *de recueillir et d'exploiter le renseignement, afin notamment de prévenir les menaces susceptibles de porter atteinte aux intérêts de la défense et à la sécurité nationale* »¹⁰⁹. Critiquée et perçue comme un service appelant à la suspicion, la Direction de la protection et de la sécurité de la défense est aujourd'hui un

¹⁰³D. n°79-1117 du 17 décembre 1979 fixant les attributions de la Direction de la sécurité militaire, *JORF*, 23 décembre 1979, p. 3 256, art. 2.

¹⁰⁴D. n°81-1041 du 20 novembre 1981 fixant les attributions de la direction de la protection et de la sécurité de la défense et portant suppression de la direction de la sécurité militaire, *JORF*, 24 novembre 1981, p. 3 191.

¹⁰⁵Général Jean-Pierre BOSSER, Directeur de la DPSD, in ADAM (A.), *Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées*, compte rendu n°54, Assemblée nationale, mercredi 13 février 2013, p. 5.

¹⁰⁶D. n°2001-1126 du 29 novembre 2001 fixant les attributions de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°278, 30 novembre 2001, p. 19 036, art. 2.

¹⁰⁷Arr. du 29 novembre 2001 portant organisation de la Direction de la protection de la sécurité de la défense, *JORF*, n°278, 30 novembre 2001, p. 19 039, art. 5.

¹⁰⁸Arr. du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°270, 21 novembre 2013, texte n°13, art. 3.

¹⁰⁹*Ibid.*, art.4 1°.

service de renseignement reconnu, comme en témoigne son changement d'appellation en Direction du renseignement et de la sécurité de la défense¹¹⁰. Faisant du contre-espionnage son cœur de métier, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense est donc un acteur prépondérant dans la contre-ingérence, que ce soit aussi bien pour la contre-ingérence des forces¹¹¹, que pour la contre-ingérence économique. En effet, outre l'espionnage politique, il existe une autre menace à la sécurité nationale, consistant dans l'espionnage industriel.

Section 2 : La protection du patrimoine économique et industriel de la Nation

Alors qu'il existe une ingérence liée à l'espionnage classique, de type politique, une autre forme d'ingérence consiste dans l'espionnage du patrimoine économique et industriel de la Nation. Cette atteinte à la sécurité nationale est appréhendée dans le Code de la sécurité intérieure, comme une raison impérieuse justifiant d'utiliser des techniques de renseignement, afin de protéger « *les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France* »¹¹². Au regard des intérêts économiques et scientifiques de la Nation, cette mission de surveillance par les services de renseignement suppose aussi la protection des informations liées au patrimoine économique et industriel. De la sorte, cette mission est justifiée par la protection des informations liées au patrimoine économique et industriel qui passe, outre par les missions de surveillance en vue la protection des industries françaises (§ 1), mais aussi par la préservation des secrets et informations industriels (§ 2).

§ 1 : Les missions de surveillance en vue de la protection des industries françaises

L'espionnage économique est la « *recherche clandestine de renseignements industriels, commerciaux ou technologiques, effectuée pour le compte d'un Etat ou d'une entreprise* »¹¹³. Afin de protéger les industries françaises, et à plus forte raison, de protéger les intérêts économiques majeurs de la France¹¹⁴, la sécurité économique est impulsée par l'exécutif (A), puis la mission de protection du patrimoine économique est effectuée par le renseignement intérieur (B). Mais, en plus du renseignement intérieur, la lutte contre l'espionnage industriel est exercée par les services du ministère des Armées (C).

¹¹⁰Le changement d'appellation de Direction de la protection et de la sécurité de la défense en Direction du renseignement et de la sécurité de la défense intervint avec le D. n°2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°236, 9 octobre 2016, texte n°13.

¹¹¹De manière concrète, « *sur un théâtre d'opérations, l'espionnage est systématiquement pratiqué par les services de renseignement locaux et le terrorisme reste un moyen de pression efficace en dehors d'une situation de conflit ouvert d'égal à égal. En amont d'une opération, la DRSD évalue les vulnérabilités des installations via des audits de sécurité et conseille le commandement sur les mesures de prévention à prendre pour les diminuer. Durant l'opération, elle poursuit son action avec des entretiens de recrutés locaux, des investigations sur des faits de sécurité, etc.* », in Plaquette de présentation de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense.

¹¹²CSI, art. L. 811-3 2°.

¹¹³CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 7^{ème} éd., PUF, Paris, 2005, p. 364.

¹¹⁴CSI, art. L. 811-3 3°.

A. La sécurité économique impulsée par l'exécutif

Avec le décret du 29 juin 1962 relatif à l'organisation de la défense dans le domaine économique¹¹⁵, une Commission permanente des affaires économiques de la Défense assista le ministre de l'Economie¹¹⁶, même si, depuis sa création en 1962, la Commission ne s'est réunie que trois fois : en 1962, 1966 et 1986¹¹⁷. Puis, avec la décision du Premier ministre Edouard Balladur, le Comité pour la compétitivité et la sécurité économique fut créé par le décret du 1^{er} avril 1995¹¹⁸, mais il ne se réunit lui aussi qu'en décembre 1996 pour disparaître en 1998¹¹⁹. Concernant le Premier ministre, il fut d'ailleurs indiqué dans la loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la Défense¹²⁰, que le Premier ministre « *coordonne l'action gouvernementale en matière d'intelligence économique* »¹²¹. A charge donc pour le chef du Gouvernement de réussir à impulser la sécurité économique de la Nation afin de préserver les intérêts économiques et industriels de la Nation.

Le rapport d'information sur la stratégie de sécurité économique nationale du 9 juin 2004 insistait pour sa part sur la création d'un Conseil de sécurité économique¹²² à l'image du Conseil de sécurité intérieure, créé le 15 mai 2002¹²³, ou à défaut une formation de ce Conseil siégeant sur les questions économiques¹²⁴. Si le rapport parlementaire proposait un Conseil à part entière sur la sécurité économique, le 22 décembre 2003, il fut institué un Haut responsable chargé de l'intelligence économique auprès du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) placé sous l'autorité de cette autorité administrative¹²⁵, dont la mission était d'effectuer « *la synthèse de l'information rassemblée par les différents services dans le domaine de l'intelligence économique et [d'organiser] sa diffusion* »¹²⁶. Etant donné l'importance de la sécurité économique, ce fut Alain Juillet, ancien directeur du renseignement à la Direction générale de la sécurité extérieure, qui a été le premier Haut

¹¹⁵D. 62-729 du 29 juin 1962 relatif à l'organisation de la Défense dans le domaine économique, *JORF*, 3 juillet 1962, pp. 6435-6436.

¹¹⁶Elle pouvait être « *saisie des questions relatives à l'élaboration et à la mise en application des plans économiques de la Défense, chaque fois que ces questions nécessitent une coopération entre les divers départements ministériels intéressés, soit à l'échelon central, soit aux différents échelons de l'organisation territoriale* », *Ibid.*, art. 2.

¹¹⁷BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *Droit de la défense*, Ellipses, Paris, 2012, p. 1 008.

¹¹⁸D. n°95-350 du 1^{er} avril 1995 portant création d'un Comité pour la compétitivité et la sécurité économique, *JORF*, n°80, 4 avril 1995, p. 5 376.

¹¹⁹DASQUIE (G.), *Secrètes affaires. Les services secrets infiltrèrent les entreprises*, Flammarion, Paris, 1999, p. 115.

¹²⁰L. n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la Défense, *JORF*, n°175, 31 juillet 2009, p. 12 713, texte n°1.

¹²¹C. déf., art. L. 1131-1.

¹²²CARAYON (B.), *Rapport d'information sur la stratégie de sécurité économique nationale*, Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, Assemblée nationale, n°1664, 9 juin 2004, p. 28.

¹²³D. n°2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure, *JORF*, n°113, 16 mai 2002, p. 9246, texte n°3.

¹²⁴Il « *aurait un champ d'action beaucoup plus large que le conseil interministériel du renseignement consacré à la défense économique* », in CARAYON (B.), *op.cit.*, p. 28.

¹²⁵Ce Haut responsable voyait ses attributions inscrites à l'article D*1132-11 du Code de la défense, mais cette disposition fut abrogée avec le D. n°2009-1122 du 17 septembre 2009 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique, *JORF*, n°216, 18 septembre 2009, p. 15 229, texte n°23.

¹²⁶D. n°2003-1230 du 22 décembre 2003 instituant un Haut responsable chargé de l'intelligence économique, *JORF*, n°297, 24 décembre 2003, p. 22 056, texte n°2, art. 2.

responsable à l'intelligence économique¹²⁷. Cependant, le rapport de juin 2004 permit une impulsion au sein du ministère de l'Economie et des Finances, avec la création, fin 2004, d'une Délégation générale de l'intelligence économique¹²⁸. Ce même ministère disposait, à partir du 8 août 2006, d'un coordonnateur ministériel à l'intelligence économique¹²⁹ ayant pour rôle d'être l'interlocuteur avec le Haut responsable chargé de l'intelligence économique au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale mais aussi de « *travailler en étroite collaboration avec l'ensemble des directions et services du Minéfi et à mutualiser leurs compétences multiples en matière d'intelligence économique* »¹³⁰.

Par la suite, le décret du 24 décembre 2009¹³¹ a été une nouvelle avancée dans la prise en compte de la sécurité économique, puisqu'il a été prévu de donner compétence au Conseil de défense et de sécurité nationale pour ce qui a trait à l'orientation de la politique de sécurité économique¹³². En outre, il fut aussi créé, en 2009, la Délégation interministérielle à l'intelligence économique¹³³, de nouveau modifiée en 2013¹³⁴, dont le but était d'assurer la politique publique d'intelligence économique et de sécurité économique nationale, avec la création du poste de délégué interministériel à l'intelligence économique, précisé par la circulaire du 15 septembre 2011¹³⁵ sur l'action de l'Etat en matière d'intelligence économique¹³⁶.

Depuis le 29 janvier 2016, il existe un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques (CISSE)¹³⁷, remplaçant le délégué interministériel à l'intelligence économique¹³⁸, et dirigeant le Service de l'information stratégique et de la sécurité

¹²⁷D. du 31 décembre 2003 portant nomination du Haut responsable chargé de l'intelligence économique, *JORF*, n°2, 3 janvier 2004, p. 301, texte n°30.

¹²⁸<http://www.infoguerre.fr/france-europe-puissances/creation-d-une-delegation-generale-de-l-intelligence-economique-a-bercy-755>, consulté le 26 juin 2016.

¹²⁹Arr. du 8 août 2006 portant nomination du Coordonnateur ministériel à l'intelligence économique, *JORF*, n°193, 22 août 2006, texte n°64.

¹³⁰Circ. du 21 mars 2007 relative au dispositif d'intelligence économique mis en œuvre au sein des services du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, *JORF*, n°108, 10 mai 2007, p. 8 265, texte n°21, art. 2.1.1.

¹³¹D. n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de Défense et de sécurité nationale et au Secrétariat général de la Défense nationale, *JORF*, n°301, 29 décembre 2009, p. 22 561, texte n°1.

¹³²Ce Conseil « *définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme* », C. déf., art. R. 1122-1.

¹³³D. n°2009-1122 du 17 septembre 2009 préc.

¹³⁴D. n°2013-759 du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique, *JORF*, n°195, 23 août 2013, texte n°2.

¹³⁵http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/09/cir_33781.pdf, consulté le 26 juin 2016.

¹³⁶Elle « *coordonne la veille visant à anticiper les risques et menaces susceptibles d'affecter les organismes et les entreprises [des secteurs économiques porteurs d'intérêts nationaux stratégiques] et propose toutes mesures susceptibles de les prévenir et de renforcer les capacités nationales en ce domaine* », in *Ibid.*, art. 6.

¹³⁷« *Le Commissaire et le service qu'il dirige ont pour vocation d'examiner toutes les questions qui concernent les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation en matière économique, et faire des propositions pour accroître la sécurité en ce domaine. Ils entretiennent un lien étroit avec les services de renseignement* », in ADAM (P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement*, Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017, p. 36.

¹³⁸Le commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques est Jean-Baptiste CARPENTIER, qui a assuré par intérim le poste de délégué interministériel à l'intelligence économique, mais qui a aussi été auparavant le directeur du service de renseignement financier TRACFIN. D. du 4 février 2016 portant nomination du commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques à l'administration centrale du ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, *JORF*, n°30, 5 février 2016, texte n°68.

économique (SISSE)¹³⁹. Dépendant de la Direction générale des entreprises au sein du ministère de l'Économie, ce service travaille en collaboration avec le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et les autres ministères qui pourraient être concernés sur « *la politique publique en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation* »¹⁴⁰. Les orientations fixées en matière économique pour les intérêts fondamentaux de la Nation doivent s'orienter prioritairement vers la protection juridique et physique des entreprises françaises, surtout dans le cadre d'un libéralisme mondialisé, de la concurrence très forte des entreprises étrangères, et de l'action des services de renseignement étrangers exerçant de l'espionnage industriel. Cet effort doit aussi se tourner vers une politique publique de lutte contre la corruption, que ce soit sur le territoire national, ou au regard des liens entre les entreprises françaises et les États étrangers¹⁴¹.

De nombreuses structures ont été successivement créées, puis modifiées et dissoutes. Au-delà de la volonté de créer de nouveaux organismes en matière de sécurité, il est désormais important de veiller à appliquer une politique pérenne de sécurité économique, dans l'intérêt des entreprises françaises, et donc, *in fine*, des intérêts économiques de la Nation. Ce sujet étant de la compétence du Conseil de défense et de sécurité nationale, il devrait aussi l'être dans le cadre du Conseil national du renseignement. Si la lutte contre le terrorisme est une priorité, les moyens des services de renseignement ne doivent pas être engagés au détriment des intérêts économiques, scientifiques et industriels de la Nation, et doivent rester aussi une mission prioritaire pour le renseignement public¹⁴².

B. La mission de protection du patrimoine économique effectuée par le renseignement intérieur

La lutte contre l'espionnage industriel résulte d'une mutation de l'espionnage politique classique à une ingérence dans les milieux économiques et industriels français, nécessitant une adaptation, et la prise en compte progressive de l'espionnage industriel (1). Cette mission est fondée sur la surveillance et la sensibilisation (2). Par ailleurs, et eu égard aux enjeux de l'espionnage industriel, la protection économique a été maintenue avec les réformes de 2008 et 2014 (3).

¹³⁹D. n°2016-66 du 29 janvier 2016 instituant un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques et portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques », *JORF*, n°25, 30 janvier 2016, texte n°67.

¹⁴⁰*Ibid.*, art. 2.

¹⁴¹La Délégation parlementaire au renseignement a préconisé, en ce sens, « *que le Commissaire à l'information et à la sécurité économiques puisse définir les bases juridiques nécessaires à la création d'une organisation référente en matière de conformité anti-corruption ; cette structure servirait de conseil aux entreprises entretenant des relations commerciales soutenues avec l'étranger* », in ADAM (P.), *op. cit.*, 2 mars 2017, p. 37.

¹⁴²Les services spécialisés de renseignement peuvent utiliser les techniques de renseignement « *pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants : [...] 3° les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France* », CSI, art. L. 811-3.

1. La prise en compte progressive de la menace de l'espionnage industriel

Il est apparu, dès les années 1960, le besoin de mettre en place un véritable service de contre-espionnage industriel au sein de la Direction de la surveillance du territoire (DST) catégorisé en tant que sous-direction D¹⁴³. Puis, dans le décret du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la Direction de la surveillance du territoire, il figura ainsi une notion de protection du patrimoine économique et industriel de la Nation à travers la participation de la Direction de la surveillance du territoire « à la sécurité des points sensibles¹⁴⁴ et des secteurs clés de l'activité nationale »¹⁴⁵. La Direction de la surveillance du territoire avait en effet constaté l'évolution vers la guerre économique et l'espionnage économique, opérés notamment par les Américains et les Soviétiques, et en avait conclu logiquement que « la protection du patrimoine est fille du contre-espionnage, comme l'intelligence économique »¹⁴⁶. Finissant le modèle de référence qu'était l'espionnage classique, le renseignement intérieur prit donc rapidement en compte l'évolution de la menace constituée par l'ingérence économique, en faisant émerger un nouveau type de renseignement.

L'affaire *Farewell* fut emblématique des conséquences de l'espionnage industriel et technique avec les informations divulguées par le colonel Vladimir Vetrov, qui travaillait pour la direction T du renseignement extérieur soviétique (KGB), à savoir la direction technique et industrielle¹⁴⁷. A la suite de ces divulgations, il a été découvert que près de 250 entreprises françaises furent espionnées par les agents soviétiques¹⁴⁸, et plus 4 000 documents dupliqués¹⁴⁹. Pour illustrer les conséquences de l'espionnage russe au début des années 1980, il faut savoir que dans le domaine informatique, « 42% de la production électronique ont bénéficié de la technologie occidentale »¹⁵⁰. Le rapport du transfuge Vetrov permit de mettre en avant l'organisation très structurée faite pour procéder à l'espionnage¹⁵¹, mais aussi l'ampleur de l'état des connaissances acquises par les Soviétiques sur l'industrie militaire française comme, par exemple, « la compromission de la technologie du 'mirvage' de la tête

¹⁴³WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 1998, p. 429.

¹⁴⁴Cette notion de protection des points sensibles date de 1953 : « luttant contre les agents des Services étrangers, il faut, non seulement les suivre pour les empêcher de nuire, mais également les « attendre » là où ils risquent de se rendre, c'est-à-dire les attendre sur leur cible », in WARUSFEL (B.), « Le contre-espionnage : compléments d'ordre juridique et institutionnel », pp. 411-439, in LACOSTE (P.) (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, Paris, 1998, p. 429.

¹⁴⁵D. n°82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire, *JORF*, 26 décembre 1982, p. 3 864, art. 2 al. 3.

¹⁴⁶PASCAL (J.-J.), in GUISEL (J.) et KORN-BRZOZA (D.), *Au service secret de la France. Les maîtres de l'espionnage se livrent enfin*, Ed. de La Martinière, Paris, 2014, p. 373.

¹⁴⁷Plus précisément, l'espionnage industriel soviétique fut coordonné par le comité militaro-industriel (VPK) qui pilote à la fois la direction T du KGB, le GRU mais aussi le Comité d'Etat pour la science et la technique (GKNT), in MARIE-SCHWARTZENBERG (N.), *Le KGB*, PUF « Que sais-je », Paris, 1993, p. 70.

¹⁴⁸FALIGOT (R.) et GUISEL (J.) (dir.), *Histoire secrète de la Ve République*, Ed. La Découverte, Paris, 2006, p. 412.

¹⁴⁹Rien qu'en 1980 « le VPK a commandé 3 617 acquisitions de matériel scientifique et technologique destinés aux projets militaires soviétiques. 61,5% des renseignements les plus utiles provenaient des Etats-Unis, 10,5% de RFA, 8% de France », in MARIE-SCHWARTZENBERG (N.), *op. cit.*, 1993, p. 70.

¹⁵⁰WOLTON (T.), *LE KGB en France*, Ed. Grasset & Fasquelle, Paris, 1986, p. 257.

¹⁵¹Il y a « 215 officiers de la ligne X (renseignement scientifique, technique et technologique) du KGB qui participent, à partir des résidences dans nos pays, à l'animation des réseaux d'agents infiltrés dans les laboratoires, centres de recherche, entreprises civiles et militaires. A l'échelon central, le directeur T avec des effectifs équivalents traite les renseignements recueillis pour les orienter vers les utilisateurs », in NART (R.) et DEBAIN (J.), *L'affaire Farewell vue de l'intérieur*, Nouveau Monde éd., Paris, 2013, p. 192.

du missile M4 équipant nos sous-marins nucléaires »¹⁵². Les informations du colonel Vetrov permirent enfin de dévoiler l'identité des agents recrutés par les espions du KGB de la ligne X aux Etats-Unis, en République fédérale d'Allemagne, mais encore, en France¹⁵³.

Alors que la Direction de la surveillance du territoire vit ses attributions réorganisées dans le cadre du décret du 22 décembre 1982¹⁵⁴, elle commença par ailleurs un travail de collaboration avec la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) en matière de lutte contre l'espionnage économique : tandis que la Direction générale de la sécurité extérieure avait une mission de renseignement opérationnel, le renseignement intérieur participait quant à lui, à la mission d'espionnage en mettant en place des systèmes d'écoutes, à l'image des écoutes du personnel présidentiel américain quand le Président Ronald Reagan vint en voyage officiel à Paris, en 1982¹⁵⁵.

2. Une mission fondée sur la surveillance et la sensibilisation

Juste avant l'effondrement de l'URSS, l'espionnage économique était donc très sérieusement pris en compte par la Direction de la surveillance du territoire, étant donné le savoir-faire reconnu à l'international des industries françaises¹⁵⁶. Alors que les moyens et agents du contre-espionnage étaient réaffectés pour en grande partie dans la lutte contre le terrorisme, des agents de la surveillance du territoire officiant auparavant au contre-espionnage classique, travaillèrent dès lors à lutter contre l'espionnage industriel avec un travail affiché d'information, de sensibilisation et de collaboration avec les entreprises françaises¹⁵⁷. En ce sens, la mission d'information et de sensibilisation était une continuation de ce qui avait débuté, dès les années 1970, car cette Direction travaillait en collaboration avec le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), pour sensibiliser les scientifiques à la culture du secret lors de conférences¹⁵⁸ magistrales sans avoir les effets escomptés, car la vision de protection des intérêts économiques et industriels du renseignement intérieur s'opposait à une vision de partage de l'information scientifique et industrielle liée à la recherche¹⁵⁹. Alors que ce service avait pour mission d'avertir les scientifiques des risques

¹⁵² *Ibid.*, p. 193.

¹⁵³ WOLTON (T.), *op. cit.*, 1986, p. 249.

¹⁵⁴ D. n°82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire, *JORF*, 26 décembre 1982, p. 3 864.

¹⁵⁵ SCHWEIZER (P.), *Les nouveaux espions. Le pillage technologique des USA par leurs alliés*, Bernard Grasset, Paris, 1993, p. 111.

¹⁵⁶ « La menace la plus insidieuse, la plus grave pour notre avenir, est celle émanant de pays convoitant nos potentialités économiques : la cible s'étend et recouvre toutes les facultés d'innovation de production, mais aussi de gestion », in Document officiel de la DST de 1987 émanant du Préfet Bernard Gérard, directeur de la DST de 1986 à 1990, in WARUSFEL (B.), *Contre-espionnage et protection du secret. Histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Editions Charles Lavauzelle, 2000, p. 86.

¹⁵⁷ « Une équipe de commissaires et d'inspecteurs élabore des diaporamas appuyés sur des cas concrets vécus et confectionne des films et cassettes vidéo pour diffusion et informations périodiques des entreprises », in ZAMPONI (F.), *La police. Combien de divisions ?*, Ed. Dagorno, Paris, 1994, p. 85.

¹⁵⁸ En 2014, la DGSI a donné plus de 1 400 conférences touchant un public d'environ 70 000 personnes, in <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/DGSI/La-protection-du-patrimoine-economique>, consulté le 17 juin 2016.

¹⁵⁹ Ainsi, les scientifiques étaient rétifs et souhaitaient « pour leur part, à l'inverse, de plus larges échanges entre toutes les structures de recherche du monde entier, dans pratiquement tous les domaines », in GUISEL

encourus, notamment en les alertant par un papier dans la revue de l'Ecole polytechnique *La jaune et la rouge*, en 1987, par opposition et en réaction, le Directeur de l'Ecole plaida quant à lui, dans le même numéro de la revue, à la libre communication des informations scientifiques « *quelques grands que soient les risques, respectivement commerciaux ou politiques* »¹⁶⁰. Au-delà de la sécurité industrielle, il a donc fallu combattre une culture qui n'avait pas encore appréhendé les conséquences d'une telle menace.

Ces policiers formés afin d'avoir une expérience dans les milieux économique et scientifique disposent, à partir de ce moment, d'un réseau relationnel important avec les entreprises françaises, sans compter le fait qu'il fut mis en place auprès du directeur de la Direction de la surveillance du territoire, d'un Comité scientifique, technique et industriel, une « *instance, composée de 23 P-DG, ingénieurs, chercheurs et cadres, se réunit tous les trimestres pour examiner et critiquer « les actions, les discours et les méthodes » de la Maison [la DST]* »¹⁶¹. Le développement progressif de la lutte contre l'espionnage industriel permit de lutter efficacement contre cette forme d'ingérence puisque, pour la seule année 1993, la Direction de la surveillance du territoire expliqua avoir découvert un millier de cas d'espionnage industriel¹⁶².

Autre illustration du travail de sensibilisation, en 2002, la Direction de la surveillance du territoire, assistée par les Renseignements généraux, alerta le Gouvernement par de nombreuses notes sur le changement du conseil d'administration de l'entreprise Gemplus fabriquant des cartes à puces notamment pour le milieu français de la Défense et, sur le fait que le nouveau président du conseil d'administration de Gemplus était Alex Mandl, un ancien d'AT&T (entreprise qui a aussi noué des liens avec la NSA)¹⁶³ et un administrateur d'*In-Q-Tel*, un fonds d'investissement créé par la CIA¹⁶⁴, en 1999, ce fonds ayant pour objectif de « *détecter des technologies innovantes susceptibles d'être utilisées par les services de renseignement* »¹⁶⁵. Malgré des alertes données aux autorités françaises qui restèrent silencieuses face à l'ingérence économique brillamment opérée, cette société perdit de nombreux emplois et permit ainsi aux Etats-Unis d'obtenir le brevet pour la carte à puce, une technologie dont la France était alors en pointe¹⁶⁶.

De manière complémentaire au travail du service de renseignement intérieur, les Renseignements généraux « *ont créé, en 1999, un observatoire de l'intelligence économique, instance de réunion et d'échanger, qui, en mai 2000, a publié un référentiel, une sorte de bréviaire de l'IE (et qu'ils) ont fait de l'intelligence économique un sujet d'étude au même*

(J.) et VIOLET (B.), *Services secrets. Le pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand*, Ed. La Découverte, Paris, 1988, p. 237.

¹⁶⁰MOINET (N.), *Les batailles secrètes de la science et de la technologie. Gemplus et autres énigmes*, Charles Lavauzelle, Paris, 2003, p. 90.

¹⁶¹ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1994, p. 86.

¹⁶²*Ibid.*, p. 86.

¹⁶³DELESSE (C.), *NSA. National Security Agency*, Tallandier, Paris, 2016, p. 165.

¹⁶⁴MOINET (N.), *op. cit.*, 2003, p. 41-42.

¹⁶⁵CARAYON (B.), *op. cit.*, 9 juin 2004, p. 12.

¹⁶⁶http://www.liberation.fr/futurs/2002/08/19/gemplus-la-puce-fratricide_412892, consulté le 21 août 2017.

titre que *l'actualité sociale ou les banlieues* »¹⁶⁷. Si la surveillance contre l'espionnage industriel revenait par principe à la Direction de la surveillance du territoire, et concernant essentiellement les grandes entreprises, les Renseignements généraux complèterent néanmoins ce travail à l'égard des petites et moyennes entreprises innovantes dans le domaine technologique¹⁶⁸.

Au final, entre 2006 et 2012, grâce au travail de surveillance « *la DCRI a détecté 5 200 actions d'ingérence économique touchant plus de 3 300 entreprises françaises et 150 secteurs d'activités différents* »¹⁶⁹. De cette même étude, il résulta que l'ingérence était principalement menée par les partenaires européens de la France, qu'elle touchait pour environ 30% aux secteurs stratégiques et pour plus de 70% aux petites et moyennes entreprises de moins de 500 salariés¹⁷⁰. La sensibilisation et la lutte contre l'ingérence économique est donc une priorité, aussi bien pour les grandes entreprises françaises, que pour les petites et moyennes entreprises, qui constituent le tissu économique français car étant souvent des prestataires ou des sous-traitants des grandes industries des secteurs stratégiques visés.

3. La protection économique maintenue avec les réformes de 2008 et 2014

Le décret du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale du renseignement intérieur a bien envisagé le contre-espionnage industriel, puisqu'à la différence du décret du 22 décembre 1982, il a été expressément inscrit que cette nouvelle Direction devait participer « *à la prévention et à la répression des actes terroristes ou visant à porter atteinte à l'autorité de l'Etat, au secret de la défense nationale ou au patrimoine économique du pays* »¹⁷¹. Par cette inscription large de patrimoine économique, le renseignement intérieur pouvait donc agir pour protéger les secteurs stratégiques de l'industrie, mais encore tout ce qui pouvait porter atteinte, de près ou de loin, aux intérêts économiques et industriels de la Nation. Qui plus est, en 2011, cette Direction centrale disposait d'un département de la protection économique appelé département « *K* »¹⁷². Néanmoins, la réorientation des personnels et des moyens pour lutter contre le terrorisme s'est aussi faite au détriment du contre-espionnage industriel : d'une part, « *99% du budget alloué aux renseignements est monopolisé par la lutte anti-terroriste* »¹⁷³ et d'autre part, la lutte

¹⁶⁷<http://owni.fr/2011/01/24/poles-de-competitivites-souriez-vous-etes-fliques-par-la-dcri-et-la-dpsd/>, consulté le 22 juin 2016.

¹⁶⁸<http://www.lefigaro.fr/eco-entreprises/20051130.FIG0257.html?073748>, consulté le 22 juin 2016.

¹⁶⁹DELBECQUE (E.) et LAFONT (A.) (dir.), *Vers une souveraineté industrielle ? Secteurs stratégiques et mondialisation*, Vuibert, Paris, mars 2012, p. 164.

¹⁷⁰*Ibid.*, p. 164.

¹⁷¹D. n°2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale du renseignement intérieur, *JORF*, n°150, 28 juin 2008, texte n°4, art. 1.

¹⁷²RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *L'espion du président. Au cœur de la police politique de Sarkozy*, Robert Laffont, Paris, 2012, p. 93.

¹⁷³http://lexpansion.lexpress.fr/entreprises/la-france-est-elle-championne-de-l-espionnage-industriel_1444595.html, consulté le 22 juin 2016.

contre l'espionnage industriel a été reléguée au second plan pour faire face aux menaces à court terme qui nécessitaient une réponse dans l'urgence¹⁷⁴.

Pourtant, ces menaces persistaient et persistent encore, puisque l'espionnage industriel est le terrain de prédilection du SVR, le service de renseignement extérieur russe successeur du KGB¹⁷⁵. Cette menace est aussi valable pour l'espionnage industriel de la part des Etats-Unis, même si, en 2011, il n'y avait seulement que deux agents affectés au département « H 3 » pour lutter contre l'espionnage économique et technique des Américains¹⁷⁶. L'attention quant à l'espionnage industriel américain doit être encore plus grande, eu égard aux moyens technologiques, *a fortiori* quand c'est la *National Security Agency* (NSA)¹⁷⁷ qui a pour mission de récolter, par le biais technologique, toute l'information économique sur l'ensemble de la planète, dont celle de la France¹⁷⁸. Cette agence américaine dispose en effet des plus grands moyens technologiques pour pratiquer l'espionnage des grandes industries françaises¹⁷⁹.

Avec la réforme du 30 avril 2014 créant la Direction générale de la sécurité intérieure, la mission de lutte contre l'espionnage industriel est appréhendée à travers, non seulement sa mission de lutte contre toute forme d'ingérence étrangère¹⁸⁰, mais aussi et surtout par le fait qu'elle « *concourt à la prévention et à la répression des actes portant atteinte au secret de la défense nationale ou à ceux portant atteinte au potentiel économique, industriel ou scientifique du pays* »¹⁸¹. Outre la mission de prévention et de répression, l'activité de sécurité économique et de contre-ingérence doit aujourd'hui s'observer à travers le prisme de l'intelligence économique, raison pour laquelle la protection du patrimoine économique et industriel est aussi effectuée dans le cadre d'une politique publique d'intelligence économique¹⁸². De cette manière, et si le renseignement est une politique publique qui concourt à la sécurité nationale, dans le cadre de la lutte contre l'ingérence économique, l'intelligence économique est une des politiques publiques comprises dans la politique publique plus globale du renseignement, toujours à des fins de protection de la sécurité nationale. C'est en ce sens que la vision défensive de l'intelligence économique doit être appréhendée, facilitant aussi le travail du service de renseignement intérieur. L'illustration de cette prévention/répression est la mise en place par cette Direction générale du document

¹⁷⁴ « *L'orientation des missions de renseignement français a été fortement marquée par la tendance du pouvoir politique à privilégier les menaces asymétriques. La polarisation des missions de renseignement sur les besoins d'ordre sécuritaire et la gestion des crises internationales a relégué au second plan les autres facteurs de menaces* », in HARBULOT (C.), « Le renseignement au service de la puissance », pp. 201-208, in KIRSCH (H.) (dir.), *La France en guerre économique. Plaidoyer pour un Etat stratège*, Vuibert, Paris, avril 2008, p. 206.

¹⁷⁵ MARIE-SCHWARTZENBERG (N.), *op. cit.*, 199, p. 74.

¹⁷⁶ RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, Paris, 2012, p. 103.

¹⁷⁷ Agence nationale de renseignement américain qui effectue toutes les écoutes électromagnétiques.

¹⁷⁸ Cette Agence est un « *organe responsable de la coordination, de la conduite et de l'exécution de toutes les mesures cryptologiques pour le gouvernement américain [qui] rassemble, exploite et distribue les informations issues de l'exploration électronique pour les besoins du Département de la Défense ou d'autres services* », in BAUD (J.), *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Charles Lavauzelle, Paris, 2002, p. 486.

¹⁷⁹ <https://fr.sputniknews.com/international/201506301016776669/>, consulté le 16 juin 2016.

¹⁸⁰ D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°102, 2 mai 2014, texte n°23, art. 2 a).

¹⁸¹ *Ibid.*, art. 2 d).

¹⁸² <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/DGSI/La-protection-du-patrimoine-economique>, consulté le 16 juin 2016.

« *Flash ingérence économique* » disponible sur Internet et répercuté par les régions sur leurs sites¹⁸³, dont le but est de relater « *un fait, anonymisé, dont une entreprise française a été victime* »¹⁸⁴.

Le travail de prise en compte par les autorités françaises de la menace du renseignement économique est encore timide¹⁸⁵ et relative¹⁸⁶, par rapport à l'importance de l'appréhension du renseignement économique dans les Etats étrangers qui l'associent logiquement à une doctrine de puissance. La sous-estimation du renseignement économique par les autorités françaises est issue d'une analyse comparée avec les autres puissances comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou le Japon¹⁸⁷. Cette analyse ne doit pas être une comparaison, mais, au contraire, être le résultat d'une étude sur les forces et faiblesses de la France en matière de sécurité économique, sous l'angle d'une défense des intérêts économiques, mais aussi à travers une vision offensive de l'économie, surtout dans un domaine où l'attente et la réaction, par opposition à la prospective et l'action, sont préjudiciables pour les intérêts économiques nationaux.

C. La lutte contre l'espionnage industriel exercée par les services du ministère des Armées

La lutte contre l'espionnage industriel au sein du ministère des Armées est une mission permanente contre les tentatives d'ingérence, avec un rôle défensif de la Direction générale de la sécurité extérieure dans la lutte contre l'espionnage industriel (1), et un rôle de protection des industries de défense assuré par la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (2).

1. Un rôle défensif de la Direction générale de la sécurité extérieure dans la lutte contre l'espionnage industriel

Le contre-espionnage a été envisagé dans le décret non publié du 4 janvier 1946 instaurant le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage, sans qu'il y ait eu de référence explicite à la protection du patrimoine¹⁸⁸. Pourtant, les services français travaillèrent sérieusement sur ce sujet, et c'est lors du crash de l'avion Tupolev au salon du

¹⁸³http://intelligence-economique.normandie.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=87:les-flash-info-ingerence-economique-par-la-dcri&catid=21, consulté le 18 juillet 2016.

¹⁸⁴ LEONETTI (X.), *Guide de cybersécurité. Droits, méthodes et bonnes pratiques*, L'Harmattan, Paris, 2015, p. 122.

¹⁸⁵ « *La sous-direction 'K', chargée du renseignement économique et commercial, prospère très discrètement. Ce département dirigé par Jean-Philippe Couture tire grandement profit des nouvelles embauches décidées (en 2015). 'K', qui avait pu être critiqué par le passé pour ne pas avoir su anticiper des offensives économiques, tel le rachat d'Alstom, bénéficie en outre de l'ouverture de ces postes à des contractuels non-issus du corps policier, ce qui élargit son vivier potentiel de compétences. Cependant, des ombres subsistent au tableau. Il faudra encore du temps pour que cette sous-direction atteigne son rythme de croisière* », in *Intelligence online*, n°770, 9 novembre 2016.

¹⁸⁶ « *Si l'essaimage de l'intelligence économique au sein de l'appareil d'Etat est devenu une réalité durable, les mesures prises depuis 2003 sont principalement défensives. Aucune démarche n'a pour l'instant abouti sur le plan offensif. Autrement dit, le pouvoir politique ne sait toujours pas formuler dans les instances compétentes une ligne claire en matière de doctrine de puissance* », in HARBULOT (C.), *op. cit.*, avril 2008, p. 206-207.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 206.

¹⁸⁸ D. non publié du 4 janvier 1946 portant création d'un service de documentation extérieure et de contre-espionnage.

Bourget, en 1973, que les agents français purent récupérer un train d'atterrissage et se rendirent compte qu'il était totalement identique à celui fabriqué dans l'usine française Snecma pour l'avion Concorde¹⁸⁹. De manière inverse, le Mossad dispose d'un Bureau des relations scientifiques, appelé *Lakam*, qui vola « *en 1968, des plans du Mirage F-1 français, avion que les Israéliens fabriqueront sous le nom de Kfir* »¹⁹⁰. Ces illustrations montrèrent ainsi que lors de la guerre froide, ennemis ou partenaires pratiquaient l'espionnage économique à l'encontre de la France et qu'il était nécessaire que le renseignement extérieur français pratique le contre-espionnage.

La Direction générale de la sécurité extérieure vit sa mission de contre-espionnage industriel fixée par le même article 2 du décret du 2 avril 1982, lui donnant pour mission la lutte contre l'espionnage¹⁹¹. Le renseignement extérieur s'intéressait ainsi à l'intelligence économique et au renseignement économique, notamment sur la question des marchés conclus par les grandes firmes françaises à l'étranger¹⁹², à l'image de Thierry Imbot¹⁹³, cet agent de la DGSE, qui surveillait le contrat de la France avec Taïwan pour l'achat des frégates à partir de 1991, en se faisant passer pour un attaché commercial¹⁹⁴¹⁹⁵.

Au début des années 1990, le Département économie, sciences et technologie de ce service de renseignement fut rattaché à la Direction des opérations, afin de faire évoluer cette structure qui existait depuis la réforme de ce service en août 1981, par le Directeur de l'époque, Pierre Marion¹⁹⁶. Cette mission de contre-espionnage industriel a été maintenue avec l'arrêté du 4 décembre 2002 et était expressément du ressort de la direction du renseignement¹⁹⁷. Elle se retrouve désormais à l'article D. 31-26-2 du Code de la défense depuis le décret du 25 novembre 2009¹⁹⁸. Avec l'arrêté du 21 décembre 2012, le service de la sécurité économique apparut expressément au sein de l'organigramme de la Direction générale de la sécurité extérieure en tant que service de la direction du renseignement¹⁹⁹, et n'a pas changé avec l'arrêté du 10 mars 2017 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure²⁰⁰.

¹⁸⁹http://admi.net/archive/www.bakchich.info/spip8ba7.html?page=imprimer_articulo&id_article=12214, consulté le 23 juin 2016.

¹⁹⁰CALVI (F.) et PFISTER (T.), *L'œil de Washington*, Albin Michel, Paris, 1997, p. 122.

¹⁹¹D. n°82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, 4 avril 1982, p. 1 035, art. 2.

¹⁹²Francis ZAMPONI, *op. cit.*, 1994, p. 88.

¹⁹³Il est le fils du général René Imbot, qui fut directeur général de la sécurité extérieure de 1985 à 1987.

¹⁹⁴Cet agent est mort en octobre 2000, en tombant de la fenêtre de son appartement du quatrième étage avec pour conclusion de l'enquête que sa mort résultait d'un accident de « *réparation de fenêtre* », in <http://www.leparisien.fr/faits-divers/fregates-les-confessions-du-general-imbob-18-06-2002-2003174092.php>, consulté le 1^{er} novembre 2016.

¹⁹⁵Alors même que l'affaire des frégates des Taïwan faisait la polémique en France, « *la version accidentelle de sa mort est tenue pour une sombre plaisanterie* », http://www.liberation.fr/societe/2002/06/20/ces-morts-qui-hantent-les-fregates_407629, consulté le 9 juin 2016.

¹⁹⁶ARBOIT (G.), *Des services secrets pour la France*, CNRS éd., Paris, 2014, p. 385.

¹⁹⁷Arr. du 4 décembre 2002 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, art. 5.

¹⁹⁸D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense, *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 39 061.

¹⁹⁹Arr. du 21 décembre 2012 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°9, 11 janvier 2013, texte n°45, art. 3.

²⁰⁰« *La direction du renseignement comprend : - le service de sécurité économique* », Arr. du 10 mars 2017 modifiant l'arrêté du 10 mars 2015 et portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°97, 25 avril 2017, texte n°24, art. 1.

2. Un rôle de protection des industries de défense assuré par la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense

Ce rôle de protection s'explique par le cœur de métier de ce service dans la contre-ingérence économique (1°) et s'observe par une action proactive de contre-ingérence (2°).

1° Le cœur de métier de ce service dans la contre-ingérence économique

Si la Direction de la surveillance du territoire s'attela, dans les années 1960, à une protection du patrimoine économique et industriel de la Nation des sites sensibles non militaires, ce fut à la Sécurité militaire d'assurer cette protection des sites sensibles militaires contre les agents étrangers²⁰¹. Par exemple, à la Foire internationale de Bordeaux, dans les années 1980, cette Direction militaire surveillait les Chinois qui étaient présents pour tout photographier et filmer²⁰². La référence explicite de la protection du patrimoine apparut avec l'arrêté du 29 novembre 2001 citant dans l'organisation de ce service de renseignement la Sous-direction de la protection du patrimoine industriel et des systèmes d'information et de la surveillance du commerce des armements²⁰³. La mission de protection du patrimoine économique était précisée par le fait que « *l'organisation des postes de la DPSD en métropole a été intelligemment calquée sur la cartographie des « pôles de compétitivités » définis par le Gouvernement* »²⁰⁴. Ce domaine d'action et de surveillance a été précisé par l'arrêté du 5 février 2007 : alors que l'article 6 de l'arrêté du 29 novembre 2001 fixait à la Sous-direction du patrimoine industriel et des systèmes d'information et de la surveillance du commerce des armements la mission « *de participer à l'élaboration et au contrôle des mesures de sécurité nécessaires à la protection du patrimoine industriel lié à la défense, des installations sensibles et des systèmes d'information* », l'article 5 de l'arrêté du 5 février 2007²⁰⁵ disposait quant à lui que « *la Sous-direction de la protection est chargée : - de participer à l'élaboration et au contrôle des mesures de sécurité nécessaires à la protection du patrimoine industriel, scientifique et technologique lié à la défense, des installations sensibles et des systèmes d'information* ». L'arrêté du 22 octobre 2013 comprend aussi dans le cadre de la Sous-direction de la contre-ingérence la mission tendant « *à l'élaboration et au contrôle des mesures de sécurité relatives à la protection des installations militaires et industrielles de*

²⁰¹WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 1998, p. 429.

²⁰²FALIGOT (R.), *Les services secrets chinois. De Mao à nos jours*, Nouveau monde éd., Paris, 2010, p. 455.

²⁰³Celle-ci a pour mission : « - de participer à l'élaboration et au contrôle des mesures de sécurité nécessaires à la protection du patrimoine industriel lié à la défense, des installations sensibles et des systèmes d'information ; - [...] de conduire les études visant à identifier et à suivre toutes les formes de vulnérabilités et de risques pouvant menacer les entreprises œuvrant au bénéfice de la défense et de mettre en œuvre les mesures visant à y remédier », Arr. du 29 novembre 2001 portant organisation de la Direction de la protection de la sécurité de la défense, *JORF*, n°278, 30 novembre 2001, p. 19 039, art. 6.

²⁰⁴CARREZ (G.), *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2006*, Annexe n°9, Défense. Environnement et prospective de la politique de défense, Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, n°2568, Assemblée nationale, 12 octobre 2005.

²⁰⁵Arr. du 5 février 2007 modifiant l'arr. du 29 novembre 2001 portant organisation de la Direction de la protection de la sécurité et de la défense, *JORF*, n°32, 7 février 2007, p. 0, art. 5.

défense »²⁰⁶, avec pour exemple la surveillance du salon du Bourget pour protéger les entreprises françaises présentes contre toute tentative d'espionnage industriel²⁰⁷.

2° Une action proactive de contre-ingérence

A l'image de la lutte contre l'espionnage industriel appliquée par la Direction générale de la sécurité intérieure consistant en de l'information et de la surveillance, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense eut aussi ce rôle pour ce qui concerne le milieu industriel de la défense, concernant en 2012, plus de 2 000 entreprises²⁰⁸ : « *rôle d'information, de conseil et de contrôle, mais aussi rôle d'identification, d'anticipation sur le moyen terme sur le positionnement de nos supports classifiés* »²⁰⁹. Au regard de l'article R2311-7 du Code de la défense disposant que « *nul n'est qualifié pour connaître des informations ou supports protégés s'il n'a pas fait au préalable l'objet d'une décision d'habilitation et s'il n'a pas besoin de les connaître pour l'accomplissement de sa mission* », la Direction du renseignement²¹⁰ et de la sécurité de la défense appuyée par le Service de la sécurité de défense et des systèmes d'information de la Direction générale de l'armement²¹¹ (DGA/SSDI) va traiter les dossiers d'habilitation des industriels nécessitant un avis de sécurité pour des habilitations allant du « *confidentiel défense* » au « *secret défense* », ce qui a représenté, en novembre 2011 « *environ 2 000 entreprises pour un volume de 4 000 contrats d'un montant annuel de quelque 10 millions d'euros* »²¹². Cette mission est menée par le Centre national des habilitations dépendant de la Sous-direction des centres nationaux d'expertises²¹³. La procédure d'habilitation a été facilitée et plus aboutie avec une autorisation légale d'accès aux fichiers de l'Etat, hors fichiers de renseignement, depuis la loi du 23

²⁰⁶ Arr. du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°270, 21 novembre 2013, texte n°13, art. 4 4°.

²⁰⁷ <http://www.leparisien.fr/espace-premium/actu/le-salon-du-bourget-est-aussi-un-nid-d-espions-18-06-2015-4870945.php>, consulté le 23 juin 2016.

²⁰⁸ URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 172.

²⁰⁹ Général Jean-Pierre BOSSER, Directeur de la DPSD, in ADAM (P.), *Commission de la défense nationale et des forces armées*, Assemblée nationale, compte rendu n°54, 13 février 2013, p. 9.

²¹⁰ Conforme à sa mission de contre-ingérence et de renseignement, cette Direction a changé d'appellation pour devenir, le 7 octobre 2016, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, voir D. n°2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°236, 9 octobre 2016, texte n°13.

²¹¹ De plus, « *dans le cadre de sa mission de contre-ingérence, la DRSD contribue directement, en liaison avec la Direction générale de l'armement, à la politique de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPSTN), lorsque ce dernier intéresse la défense ; cette action s'inscrit dans un cadre interministériel et suppose une coordination avec le SGDSN et avec le Service de l'information stratégique de la sécurité économique (SISSE)* », in ADAM (P.), *op. cit.*, 2 mars 2017, p. 45.

²¹² http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bwoSzo15H8wJ:www.defense.gouv.fr/content/download/147353/1473337/file/14_La%2520DPSD%2520agit%2520dans%2520les%2520domaines%2520de%2520a%2520s%2520a%2520curit%2520a%2520industrielle,%2520la%2520contre-ing%2520a%2520rence%2520a%2520conomique,%2520et%2520l%2520intelligence%2520a%2520conomique.pdf+%cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=fr&client=firefox-b, consulté le 5 juillet 2016.

²¹³ Arr. du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la Défense, *JORF*, n°270, 21 novembre 2013, texte n°13, art. 8.

janvier 2006²¹⁴ relative à la lutte contre le terrorisme²¹⁵. Désormais²¹⁶ inscrite à l'article L. 222-1 du Code de la sécurité intérieure, les agents habilités de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense ont, à l'instar des agents habilités de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale, la possibilité d'accéder aux traitements de données automatisés comme les fichiers sur les passeports, cartes d'identités ou permis de conduire, pour mener à bien leurs enquêtes.

Si les industries liées à la défense doivent avoir un officier de sécurité en leur sein, cette disposition fonctionne seulement pour les grandes entreprises liées à la défense et auparavant nationalisées, raison pour laquelle la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense s'est adaptée avant la privatisation des industries de défense²¹⁷. Dorénavant, un inspecteur du renseignement et de la défense intervient en se déplaçant dans les entreprises concernées²¹⁸. Le rôle d'information et de conseil de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense à l'égard des entreprises s'effectue sous le pilotage du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), notamment dans les entreprises et industries de taille modeste ne disposant pas de dispositif de sécurité adéquats²¹⁹. Pour ce faire, cette Direction organise des simulations d'attaques informatiques ou des séminaires et essaie de favoriser le rapprochement continu entre les entreprises et ses antennes locales²²⁰. Pour illustration de ce rôle d'information, la structure régionale de la DRSD basée à Rennes, a organisé un forum sur la sécurité industrielle, le 13 juin 2014, introduit par le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian²²¹.

La contre-ingérence économique touche enfin à la question de la surveillance du partenariat²²², mais surtout du rachat des entreprises françaises liées à la défense par des

²¹⁴L. n°2006-664 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JORF*, n°20, 24 janvier 2006, p. 1 129, art.9.

²¹⁵Les traitements automatisés concernés sont : le fichier national des immatriculations, le système national de gestion des permis de conduire, le système de gestion des cartes nationales d'identité, le système de gestion des passeports, le système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

²¹⁶Cette disposition a été codifiée par l'ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 13 mars 2012, p. 4533, texte n°16, elle-même ratifiée par la L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°263, 14 novembre 2014, p. 19 162, texte n°5.

²¹⁷Ces industries « étaient toutes contrôlées financièrement par l'Etat, la situation était simple : la DPSD disposait d'un bureau à la Direction générale et de tous les pouvoirs d'enquête. Aujourd'hui, nul PDG, désormais sous l'autorité de ses actionnaires, n'accepte une telle situation. La DPSD doit donc s'adapter, notamment en suivant les évolutions du capital des entreprises liées à la défense et de leurs sous-traitants, en entretenant des liens étroits avec les directeurs sécurité de chacune de ces entreprises, voire en plaçant un ancien à ce poste. Et surtout en réorganisant son implantation territoriale, et en la calquant sur la carte des pôles de compétitivité, ces zones géographiques où doivent s'organiser la collaboration entre universités, entreprises et pouvoirs publics dans différents secteurs high tech », in JUNGHANS (P.), *Les services de renseignements français*, Ed. Edmond Dantès, collection « De l'ombre à la lumière », Paris, 2006, p. 26-27.

²¹⁸Général Jean-Pierre BOSSER, Directeur de la DPSD, in ADAM (P.), *op. cit.*, p. 9.

²¹⁹HESENBRUCH (P.), *Les entreprises de défense sous surveillance*, *Armées d'aujourd'hui*, n°384, novembre 2013, p. 36.

²²⁰*Ibid.*, p. 36.

²²¹<http://operationnels.com/2014/06/12/un-forum-sur-la-securite-industrielle-a-la-dpsd/>, consulté le 23 juin 2016.

²²²Pour un cas concret : « Dans la perspective d'un éventuel partenariat et suite à un salon international, un groupe étranger souhaite visiter un des établissements d'une société française en lien avec la défense. Le site abrite une zone à régime restrictif (ZRR), dans laquelle sont détenus des savoir-faire innovants et sensibles relevant du potentiel scientifique et technique de la Nation (PSTN). Alerté par l'officier de sécurité de l'établissement, le Service mène des investigations préalables à la visite de la délégation étrangère. L'analyse des informations recueillies permet d'identifier en son sein des personnes animées d'une volonté manifeste de

entreprises étrangères, comme la Direction de la surveillance du territoire avait alerté la prise de contrôle de la société Gemplus, en 2002. Ici, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense a eu à traiter l'affaire du 2 février 2004, quand le ministère de la Défense avait lancé un appel d'offres pour sécuriser les réseaux informatiques : une solution fut proposée par la société Thalès associée à la société Baltimore, cette dernière étant spécialisée dans les logiciels de chiffrement pour sécuriser les communications électroniques. Seulement, *Baltimore* avait été elle-même rachetée par *One Equity Partners* (OEP), un fonds d'investissement très largement suspecté de « mener des missions pour le compte du gouvernement américain », ce qui a conduit à un grave problème de sécurité touchant au potentiel économique et scientifique, puisque la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense n'avait rien détecté à l'époque²²³.

Ce travail de surveillance peut enfin avoir lieu avec des entreprises qui ne sont pas liées à la défense, dès lors qu'un contrat sensible est en jeu, ce service de renseignement se substituant alors à la compétence Direction générale de la sécurité intérieure²²⁴.

Il y a donc un travail discret mais complet de contre-ingérence qui est effectué par ce service de renseignement, beaucoup moins célèbre que la Direction générale de la sécurité extérieure ou la Direction du renseignement militaire. Mais peut-être est-ce là le point de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, qui, aujourd'hui, peut totalement assumer son rôle de membre de la communauté du renseignement.

§ 2 : La préservation des secrets et informations industriels

Afin de préserver les secrets et informations industriels, la lutte contre l'espionnage industriel est fondée sur la protection des intérêts économiques de la Nation (A), mais encore, sur la protection des informations liées au patrimoine économique et industriel (B).

A. La lutte contre l'espionnage industriel fondée sur la protection des intérêts économiques de la Nation

La lutte contre l'espionnage industriel a en premier lieu été fondée sur la conception défensive de l'économie (1), pour ensuite évoluer vers une économie englobée dans la stratégie de sécurité nationale (2).

1. La conception défensive de l'économie

Au début de la V^{ème} République, l'économie était appréhendée sous l'angle de la défense avec l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense,

captation de savoir-faire et, par ailleurs, connues pour leurs liens avec des services de renseignement étrangers. Des mesures de protection appropriées sont donc mises en place... », in Plaquette de présentation de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense.

²²³JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 25.

²²⁴Général Jean-Pierre BOSSER, Directeur de la DPSD, *in* Patricia ADAM, *op. cit.*, 2013, p. 6.

permettant aux ministres concernés de prendre les mesures nécessaires concernant les besoins économiques de la Nation, dans un souci de continuité économique en cas de conflit²²⁵. L'ordonnance du 7 janvier 1959²²⁶ a été complétée par le décret du 29 juin 1962 relatif à l'organisation de la défense dans le domaine économique²²⁷, précisant les attributions du ministre chargé des Affaires économiques, au regard de la défense nationale. L'ancien Code pénal comprenait d'ailleurs l'espionnage industriel comme une des atteintes à la défense nationale aux articles R. 74 et suivants²²⁸, plus précisément l'article R. 77 de l'ancien Code pénal²²⁹, et l'article 80 3° de l'ancien Code pénal²³⁰.

La conception première de la protection de l'économie en France s'observait ainsi essentiellement sous l'angle de la défense. Cette conception fut renouvelée avec la circulaire du 17 septembre 1986²³¹ sur la prévention des désordres économiques²³², et la circulaire du 14 février 2002²³³ relative à la défense économique²³⁴, tout en prenant en compte les nouveaux objectifs économiques nationaux.

Nonobstant, il était conservé une vision purement défensive de l'économie, et non proactive, en occultant aussi l'évolution de la défense, comprise au fur et à mesure comme un élément faisant partie de la sécurité nationale.

²²⁵ Ord. n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, *JORF*, 10 janvier 1959, pp. 691-694, art. 19 al 1.

²²⁶ L'ord. 59-147 préc. a été abrogée par l' Ord. n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du Code de la défense, *JORF*, n°296, 21 décembre 2004, p. 21 675, texte n°30.. Celle-ci a été ratifiée par la L. n°2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense, *JORF*, n°289, 13 décembre 2005, p. 19 160, texte n°2, insérant un Titre III intitulé « *De la défense économique* » au Livre III de la partie législative du Code de la défense.

²²⁷ D. n°62-729 du 29 juin 1962 relatif à l'organisation de la Défense dans le domaine économique, *JORF*, 3 juillet 1962, pp. 6435-6436.

²²⁸ Section II « Des autres atteintes à la Défense nationale » du Titre I du Livre III de la partie réglementaire de l'ancien Code pénal.

²²⁹ « Sera puni de la détention criminelle tout Français ou étranger qui, sans autorisation préalable de l'autorité compétente, livrera ou communiquera à une personne agissant pour le compte d'une puissance ou d'une entreprise étrangère soit une invention intéressant la Défense nationale, soit des renseignements, études ou procédés de fabrication se rapportant à une invention de ce genre ou à une application industrielle intéressant la Défense nationale », CP, ancien art. R. 77.

²³⁰ Cet article prévoyait « de la détention criminelle de dix à vingt ans [pour] quiconque : [...] 3° Entretiendra avec les agents d'une puissance étrangère des intelligences de nature à nuire à la situation militaire ou diplomatique de la France ou à ses intérêts économiques essentiels », *Ibid.*, ancien art. R. 80 3°.

²³¹ DEPRAU (A.), *Intelligence économique et protection du patrimoine informationnel : la protection des brevets et prototypes*, mémoire, Ed. Universitaires européennes, Sarrebruck, février 2014, p. 113.

²³² La circulaire du 17 septembre 1986 a pour objectif de « prévenir et corriger les désordres économiques engendrés par des crises de courte durée dont les effets échapperaient à l'emprise des mécanismes adaptateurs d'une économie de marché peu planifiée ; préserver améliorer la capacité d'adaptation spontanée du système économique en cas de crise prolongée ; sensibiliser chaque agent économique à sa responsabilité de défense », in BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *op. cit.*, 2012, p. 1 008.

²³³ Circ. du 14 février 2002 relative à la défense économique, ECOZ0200005C, *JORF*, n°70, 23 mars 2002, p. 5 164.

²³⁴ Quant à la circulaire du 14 février 2002, elle ne comprend plus désormais la défense de l'économie seulement en situation de conflit mais aussi dans le cadre d'une synergie avec les entreprises françaises puisque la défense économique « couvre deux domaines : - l'un régalién, veillant au fonctionnement général de l'économie, à titre préventif ou curatif ; - l'autre, émanant de l'Etat stratège et partenaire, dirigé vers les entreprises et relatif à la défense, la sécurité et l'intelligence économiques », *Ibid.*, art. 1.

2. Une économie englobée dans la stratégie de sécurité nationale

La prise en compte de l'économie comme un des intérêts fondamentaux de la Nation se réalise avec le constat qu'une autre forme de guerre existe aujourd'hui, en sus de la guerre conventionnelle, à savoir la guerre économique, définie comme « *la stratégie économique agressive d'une entreprise ou d'un Etat pour atteindre un objectif : conquérir ou protéger un marché. L'objectif supérieur pour un Etat est de maintenir ou d'augmenter sa puissance économique. L'économie n'est donc pas seulement un moyen de sanction ou d'encouragement dans les rapports entre Etats, c'est une arme ou, pour paraître moins guerrier, un vecteur de puissance nationale* »²³⁵. C'est la loi du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'Etat et la paix publique qui a introduit l'article 410-1 du Code pénal consacré aux intérêts fondamentaux de la Nation et aux « *éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel* »²³⁶. Le Commissariat général du Plan²³⁷ rédigea, entre 1992 et 1994, le rapport intitulé *Intelligence économique et stratégie des entreprises* ou rapport Martre²³⁸, qui eut pour but de penser l'intelligence économique au niveau national, de fixer les grandes idées afférentes dans le but de protéger et mettre en valeur le patrimoine économique national²³⁹. Cependant, ce rapport omit de préciser « *l'aspect proprement défensif du sujet, à savoir la protection juridique et opérationnelle du patrimoine économique et industriel français face aux actions d'intelligence ou d'espionnage économique extérieures* »²⁴⁰. En 1994, fut aussi publié le *Livre blanc sur la défense* qui reprenait la définition de la défense économique de l'ordonnance de 1959²⁴¹, mais il reprenait aussi la liste des éléments composant les intérêts vitaux de la France auxquels sont ajoutés, dans un souci de prise en compte de l'économie comme liée à la sécurité nationale les intérêts stratégiques²⁴². En matière de protection du patrimoine économique de la Nation, le Livre blanc de 1994 fut ainsi une avancée importante, puisqu'elle suivait l'évolution juridique de 1992, même si elle était encore figée dans une

²³⁵ LAÏDI (A.), *Les Etats en guerre économique*, Seuil, Paris, 2010, p. 25.

²³⁶ L. n°92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'Etat et la paix publique, *JORF*, 23 juillet 1992, pp. 9 893-9 894.

²³⁷ La création du Commissariat général du Plan résulte du D. n°46-2 du 3 janvier 1946 portant création à la présidence du Gouvernement d'un conseil de Plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du commissaire général du Plan, *JORF*, 4 janvier 1946, p. 130.

²³⁸ MARTRE (H.), *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, Commissariat général au Plan, La Documentation française, Paris, 1994.

²³⁹ « Cette coopération fut poussée plus en avant lorsque le Commissariat général du Plan, et notamment Jean-Louis Levet, nous donnèrent l'opportunité de créer un groupe de réflexion sur l'intelligence économique fin 1991. Le groupe fut divisé en trois sous-groupes. M. Harbulot animait le sous-groupe III, concernant les enjeux de réformes de l'Etat, et les politiques d'accompagnement pour le développement de l'intelligence économique. [Pascal Lorot] fut chargé d'animer le sous-groupe I, puis chargé de l'analyse comparée des systèmes d'intelligence économique. Le sous-groupe II était confié à un industriel, pour faire le point sur l'état d'avancement des entreprises françaises dans ce domaine », in LOROT (P.) (dir.), *Introduction à la géoéconomie*, Economica, Paris, 1999, p. 122.

²⁴⁰ WARUSFEL (B.), « Vers un dispositif français d'intelligence et de renseignement économique », pp. 74-77, *Droit et défense*, n°95/2, avril 1995, p. 75.

²⁴¹ « La défense économique au sens de l'ordonnance de 1959 vise à assurer dès le temps normal la réduction des vulnérabilités du pays et, en temps de crise, la bonne répartition des ressources », in *Livre blanc sur la défense 1994*, La Documentation française, Paris, 1994, p. 49.

²⁴² Plus précisément, ce sont « les espaces essentiels à l'activité économique du pays et à la liberté des échanges et des communications », in *Ibid.*, p. 44.

conception de la défense appréhendée presque quarante ans plus tôt et que les conséquences de la chute du mur de Berlin devaient être prises en compte.

A la suite du rapport Martre, du *Livre blanc sur la défense nationale* de 1994 et des rapports Carayon²⁴³, la prise en compte de l'économie dans la stratégie de sécurité nationale s'est aussi développée à travers le concept de patriotisme économique qui s'inscrit dans le cadre de la guerre économique²⁴⁴. De manière pratique, le patriotisme économique a été appliqué, à l'aide notamment de l'intelligence territoriale mise en place par la circulaire 13 septembre 2005 sur l'intelligence économique appliquée aux territoires²⁴⁵ et la circulaire du 24 avril 2012 sur le rôle des préfets de département en matière d'intelligence économique territoriale²⁴⁶. De manière complémentaire, la sécurité économique est appliquée à l'échelon local avec le décret du 16 février 2010²⁴⁷ et les décrets du 4 mars 2010²⁴⁸. Appliqué à l'échelon local, la difficulté de l'application du patriotisme économique réside dans son application par les grandes entreprises, avec pour toile de fond une conciliation entre ce patriotisme économique et la protection du potentiel technique et scientifique de la Nation, et de l'autre, des contrats et marchés internationaux qui permettent aux grandes entreprises françaises de prospérer et de maintenir un tissu économique et de l'emploi en France.

L'évolution de la défense économique vers la sécurité économique a été textuellement apportée par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, appelant à la prise en compte de l'objectif de sécurité nationale²⁴⁹.

Si le dynamisme des territoires est impulsé par les circulaires des 13 septembre 2005 et 24 avril 2012 et, par les politiques publiques d'intelligence économique, la préservation du périmètre stratégique passe quant à elle par le rôle actif des services de renseignement et aussi par une législation et une réglementation adéquates. De la sorte, le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 a permis cette conjonction entre missions des services de renseignement et protection du patrimoine économique et industriel, dans la mesure où ils sont inextricablement liés à la sécurité nationale. Mais c'est une impulsion supplémentaire qui

²⁴³CARAYON (B.), *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, La Documentation française, Paris, juillet 2003 ; CARAYON (B.), *À armes égales : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris, septembre 2006.

²⁴⁴« Pratiquer intelligemment un patriotisme économique favorable à la prospérité de la collectivité nationale et à son influence internationale revient donc à nourrir [deux] ambitions : préserver le périmètre stratégique de l'économie nationale [...], favoriser le dynamisme des territoires, l'équilibre de nos régions », in DELBECQUE (E.), *Quel patriotisme économique ?*, PUF Quadrige, Paris, janvier 2008, p. 57.

²⁴⁵Circ. du 13 novembre 2005 sur l'intelligence économique appliquée aux territoires, NOR INTA0500085C.

²⁴⁶<http://www.intelligence-economique.gouv.fr/qui-sommes-nous/quest-ce-que-lintelligence-economique/historique.html>, consulté le juillet 2016.

²⁴⁷D. n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le D. n°2004-374 relatif au pouvoir des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, *JORF*, n°40, 17 février 2010.

²⁴⁸D. n°2010-224 du mars 2010 relatif au pouvoir des préfets de zone de défense et de sécurité, *JORF*, n°54, 5 mars 2010, p. 4 557 ; D. n°2010-225 du 4 mars 2010 portant modifications de certaines dispositions du Code de la défense relatives aux préfets délégués pour la défense et la sécurité, aux états-majors interministériels de zone de défense et de sécurité, aux délégués et correspondants de zone de défense et de sécurité et à l'outre-mer ainsi que certaines dispositions relatives aux secrétariats généraux pour l'administration de la police et certaines dispositions du Code de la santé publique, *JORF*, n°54, 5 mars 2010, p. 4 562 ; D. n°2010-226 du 4 mars 2010 portant modification de certaines dispositions du Code de la défense relatives à l'outre-mer, *JORF*, n°54, 5 mars 2010, p. 4 589.

²⁴⁹« Les compétences du ministre chargé de l'Economie seront redéfinies autour de la politique de sécurité économique, qui a pour objectif d'assurer la continuité de l'activité économique, notamment en cas de crise majeure et, plus largement, la protection des intérêts économiques de la Nation », in *Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc. Les Débats*, Odile Jacob/La Documentation française, juin 2008, p. 73.

doit guider la protection du patrimoine économique, afin que ce domaine ne reste pas le « *parent pauvre* »²⁵⁰ de la défense économique et qu'il soit réellement pris en compte par rapport à la réalité des circonstances présentes, c'est-à-dire une situation de guerre économique. Il s'agit donc de percevoir le patrimoine économique du point de vue global, avec un rapport essentiel entre entreprises et sécurité nationale, et voir les entreprises comme participant à la protection du patrimoine économique et scientifique, et, *in fine*, concourant à la stratégie de sécurité nationale²⁵¹.

B. La protection des informations liées au patrimoine économique et industriel

La protection des informations sensibles liées au patrimoine économique, industriel et scientifique de la Nation s'est matérialisée avec la loi du 26 juillet 1968²⁵² modifiée par la loi du 16 juillet 1980²⁵³, laquelle interdit toute communication « *à des autorités publiques étrangères, les documents ou renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public* »²⁵⁴. Cette protection concernant les informations à l'étranger a été complétée par un dispositif législatif de protection contre les ingérences étrangères, malgré la faible utilisation par le juge de l'incrimination de livraison d'informations à une puissance étrangère (1). Il existe, en outre, la sanction pénale du vol d'informations (2), et le contrôle des investissements comme instrument de protection du patrimoine économique et industriel (3).

1. La faible utilisation par le juge de l'incrimination de livraison d'informations à une puissance étrangère

Dans la mesure où le potentiel économique et scientifique est compris comme un des intérêts fondamentaux de la Nation, la protection de ce patrimoine est ainsi appréhendée dans le Titre I sur les « *atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation* », avec pour outil de répression l'intelligence avec une puissance étrangère²⁵⁵ et la livraison d'informations à une puissance étrangère²⁵⁶. La première difficulté réside dans la rareté de l'incrimination pour intelligence avec une puissance étrangère, dont l'un des derniers cas en temps de paix remonte à l'après Seconde Guerre mondiale²⁵⁷, ce qui est aussi le cas pour la livraison d'informations à une puissance étrangère, qui remonte à l'année 1990²⁵⁸.

²⁵⁰PAUVERT (B.), « L'entreprise et la sécurité nationale », in GOHIN (O.) et PAUVERT (B.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2015, p. 184.

²⁵¹*Ibid.*

²⁵²L. n°68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements à des autorités étrangères dans le domaine du commerce maritime, *JORF*, 27 juillet 1968, p. 7 267.

²⁵³L. n°80-538 du 16 juillet 1980 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères, *JORF*, 17 juillet 1980, p. 1 799.

²⁵⁴*Ibid.*, art. 2.

²⁵⁵CP, art. 411-4 et 411-5.

²⁵⁶*Ibid.*, art. 411-6 à 411-8.

²⁵⁷Cass. crim., 4 mars 1950, *Bull. crim.*, n°92.

²⁵⁸Cass. crim., 4 janvier 1990, n°89-85.795, *Bull. crim.*, n°4.

Dans le cadre de « *l'affaire Michelin* », où Marwan Abache, l'employé de l'entreprise Michelin qui avait voulu vendre des données confidentielles au concurrent *Bridgestone*, le Tribunal de grande instance de Clermont-Ferrand a jugé, le 21 juin 2010²⁵⁹, que ce dernier était coupable d'abus de confiance mais l'a relaxé pour les chefs d'inculpation de violation des secrets de fabrique ainsi que de « *la livraison à une entreprise étrangère de renseignements dont l'exploitation et la divulgation sont de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation* »²⁶⁰. En effet, le juge considère l'absence d'atteinte au potentiel économique de la Nation car la seule condition que l'établissement de recherche concerné fasse l'objet d'un régime restrictif n'était pas suffisante pour une telle incrimination²⁶¹. Le rare cas de plainte pour espionnage eut lieu le 30 avril 2015, quand la société *Airbus* a su, « *sur la foi de documents de 2008 et 2010, que les services de renseignements allemands (BND) avaient tenté d'espionner depuis 2005 EADS (devenu Airbus) et Eurocopter (aujourd'hui Airbus Helicopters) pour le compte de la NSA* »²⁶².

Ainsi, s'il existe bien des sanctions pénales pour lutter contre l'espionnage, le juge est plus enclin à condamner pour abus de confiance que pour espionnage, face à la difficulté de prouver la livraison d'informations à une puissance étrangère, alors que l'abus de confiance est plus approprié²⁶³ pour la divulgation d'informations confidentielles de l'entreprise²⁶⁴.

En outre, et de manière défensive, le Code des marchés publics prévoit et légalise l'absence de toute publicité et de mise en concurrence pour les « *accords-cadres et marchés qui exigent le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité conformément aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'Etat l'exige* »²⁶⁵. Plus précisément, cette absence de publicité et de mise en concurrence vient à s'appliquer pour les contrats de marchés publics où les fournisseurs « *qui du fait de leurs prestations accèdent à des informations ou domaines sensibles dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité et à la sûreté de l'Etat et de son potentiel économique et scientifique* »²⁶⁶. Cette protection inscrite au sein du Code des marchés publics reste donc une parade efficace et indispensable face à une jurisprudence où l'espionnage économique n'est que peu sanctionné, du fait de la difficulté précédemment développée.

Il est donc malaisé de poursuivre pour espionnage industriel, notion qu'il faudrait définir juridiquement car « *les (trop) rares juristes aguerris dans ce type d'affaires pour le moins sensibles [...] savent parfaitement combien l'espionnage industriel en soi n'est pas une qualification juridique, faute de disposer d'un texte consacré figurant dans le Code pénal ou*

²⁵⁹TGI Clermont-Ferrand, ch. corr., 21 juin 2010.

²⁶⁰CP, art.411-6 .

²⁶¹VEYRON (M.), *Droit pénal* n°11, novembre 2010, comm. 116.

²⁶²http://www.francetvinfo.fr/monde/espionnage-d-internet/espionnage-industriel-airbus-va-porter-plainte-contre-x-et-demander-des-comptes-a-berlin_891479.html, consulté le 7 juillet 2016.

²⁶³de MAISON ROUGE (O.), *Le droit de l'intelligence économique. Patrimoine informationnel et secrets d'affaires*, Lamy, Paris, 2012, p. 270.

²⁶⁴En effet, « *l'abus de confiance est le fait par une personne de détourner, au préjudice d'autrui, des fonds, des valeurs ou un bien quelconque qui lui ont été remis et qu'elle a acceptés à charge de les rendre, de les représenter ou d'en faire usage* », CP, art. 314-1.

²⁶⁵CMP, art. 3 7°.

encore le Code de propriété intellectuelle, au même titre que la violation des secrets de fabrication »²⁶⁷. Si les conditions relatives à l'espionnage industriel n'ont pas à être assouplies, il est important de préciser juridiquement, ce que recouvre l'espionnage industriel.

2. La sanction pénale du vol d'informations

A l'article 311-1 du Code pénal, il est prévu une sanction pour « *le vol est la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui* ». La difficulté ici réside dans le fait de savoir si une information est une chose. Sur ce point, la jurisprudence de la Cour de cassation a évolué et a admis notamment, en 1998²⁶⁸, que « *lorsque le vol avait lieu par photocopie, [...] le détenteur du document avait été dépossédé au moins provisoirement du document, ce qui constituait un vol, peu important la restitution postérieure* »²⁶⁹. Si le débat juridique persiste concernant la l'absence d'incrimination pour vol d'informations dans la jurisprudence²⁷⁰ ou la doctrine²⁷¹, une autre partie de la jurisprudence a néanmoins reconnu que le vol de document concernant des mélanges chimiques²⁷² ou le contenu de documents²⁷³ étaient bien des vols d'informations.

Pourtant, et alors que le vol d'informations n'est pas encore communément admis, l'évolution a été permise avec l'article 311-2 du Code pénal disposant que « *la soustraction frauduleuse d'énergie au préjudice d'autrui est assimilée au vol* », ce qui a permis au juge d'admettre le vol d'énergie²⁷⁴. C'est donc sur le fondement du vol d'énergie que le revirement de jurisprudence intervint, par un arrêt la Cour de cassation de 2003, qui, en rejetant le pourvoi, a néanmoins reconnu que la Cour d'appel n'avait commise aucune erreur sur la reconnaissance du vol de données informatiques²⁷⁵. Cette position a été confirmée en 2008²⁷⁶. Plus récemment, un individu qui est tombé par hasard sur une faille de sécurité du site de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), et qui téléchargea les dossiers du réseau normalement sécurisé, a été poursuivi pour maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé de données et pour vol. Relaxé puis condamné en appel, la Cour de cassation rejeta le pourvoi, le 20 mai 2015, au motif que l'intéressé « *s'est maintenu dans un système de traitement automatisé après avoir découvert*

²⁶⁶ Circ. du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des marchés publics, *JORF*, n°179, 4 août 2006, p. 11 665, texte n°23, art. 3.4.

²⁶⁷ http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2013/09/12/cercle_79640.htm, consulté le 29 juin 2016.

²⁶⁸ Cass. crim., 8 décembre 1998 : *Juris-Data* n°1998-005122.

²⁶⁹ du MANOIR de JUAYE (T.), *Le droit de l'intelligence économique*, LexisNexis, Paris, 2007, p. 147.

²⁷⁰ Dans CA Grenoble, 4 mai 2000 : *Juris-Data* n°2000-122622, les juges ont considéré impossible le vol d'informations.

²⁷¹ DUPRE (J.), « Espionnage économique et droit : l'inutile création d'un bien informationnel », *Lex Electronica*, Vol. 7, n°01, 2001-06, <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/9506>, consulté le 29 juin 2016.

²⁷² CA Paris, 12 avril 2002 : *Juris-Data* n°2002-181519.

²⁷³ CA Montpellier, 16 mars 2000 : *Juris-Data* n°2000-114615 ; CA Bordeaux, 14 mai 2004 : *Juris-Data* n°2004-250993.

²⁷⁴ Cass. crim., 12 décembre 1984, n°82-91.989, nommée jurisprudence EDF.

²⁷⁵ Cass. crim., 9 septembre 2003, n°02-87.098.

²⁷⁶ Cass. crim., 4 mars 2008, n°07-84.002, D. 2008, p. 223, obs. Detraz, *Comm. Com. électr.* 2008, n°12, étude 25, comm. Huet. J.

que celui-ci était protégé et a soustrait des données qu'il a utilisées sans le consentement de leur propriétaire »²⁷⁷. L'intérêt de cet arrêt réside en ce que le vol de données informatiques peut aujourd'hui être constaté avec le téléchargement des données informatiques, notamment par l'intrusion de l'individu dans un réseau qui ne lui était pas autorisé²⁷⁸.

D'autre part, le recel qui est « le fait de dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit »²⁷⁹, a quant à lui été progressivement admis pour les biens immatériels²⁸⁰, puisque la Cour de cassation a fait droit aux thèses du recel de secret de fabrique²⁸¹ et au recel de secret professionnel²⁸², le secret professionnel étant compris comme « la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire »²⁸³. La reconnaissance par le juge du recel de secret de fabrique et du recel du secret professionnel est une avancée indispensable dans la protection contre l'espionnage économique, même si la sanction n'intervient qu'a posteriori, et que l'information censée être secrète a pu être divulguée. Cela peut néanmoins faire œuvre de dissuasion, peut-être non pas pour des agents de services de renseignement étrangers, mais pour des individus qui seraient prêts à leur vendre les informations secrètes qu'ils auraient dérobées.

Le Tribunal correctionnel de Clermont-Ferrand a abondé dans le sens du vol d'informations en condamnant, le 26 septembre 2011²⁸⁴, à trois mois de prison pour « vol et abus de confiance » une chinoise travaillant pour une entreprise auvergnate qui avait « copié le fichier client d'une PME dans le but de le vendre à un contact asiatique »²⁸⁵. Enfin, la reconnaissance législative du vol d'informations intervient avec la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme²⁸⁶, puisqu'elle modifie l'article 323 du Code pénal pour « le fait [...] d'extraire, de détenir, de reproduire, de transmettre [...] frauduleusement les données » d'un système de traitement automatisé. La réforme induite par la loi du 13 novembre 2014 concernant le nouvel article 323-3 du Code pénal « vise à remédier aux limitations du droit français qui ne sanctionnait pas le vol de données mais uniquement l'effraction, sans se soucier de ses suites dont notamment la captation des éléments accessibles, leur recel ou leur détention frauduleuse »²⁸⁷. Non directement liée au terrorisme, la modification de cet article du Code pénal par la loi du 13 novembre 2014 précitée est une avancée attendue dans la répression du vol d'informations,

²⁷⁷Cass. crim., 20 mai 2015, n°14-81336, nommée affaire *Bluetouff*.

²⁷⁸ « Mais, une fois de plus, la chambre criminelle se prononce essentiellement par approbation des juges du fond, se gardant bien de poser une quelconque règle de principe qui pourrait l'engager à l'avenir », in DETRAZ (S.), « Vol de données informatiques », pp. 8-10, note sous Cass. crim., 20 mai 2015, *Gazette du Palais*, n°168-169, mercredi 17-jeudi 18 juin 2015, p. 8.

²⁷⁹CP, art. 321-1.

²⁸⁰Thibault du MANOIR de JUAYE, *op. cit.*, 2007, p. 149.

²⁸¹Cass. crim., 19 septembre 2006, n°05-85.360.

²⁸²Cass. crim., 20 juin 2006, n°05-86.491.

²⁸³CP, art. 226-13.

²⁸⁴TGI Clermont-Ferrand, 26 septembre 2011, Stés X. et Y. c/ Mme Rose : *Comm. com. élect.* 2012, comm. 36, CAPRIOLI (E. A.)

²⁸⁵QUÉMÈNER (M.), *Criminalité économique et financière*, Economica, Paris, 2015, p. 172.

²⁸⁶L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°263, 14 novembre 2014, p. 19 162, texte n°5, art. 16.

²⁸⁷QUÉMÈNER (M.), *op. cit.*, 2015, p. 174.

qui est un espoir d'évolution vers une législation adéquate²⁸⁸ en matière de protection des informations touchant au potentiel économique et scientifique de la Nation.

La réglementation récente vient aussi confirmer que l'idée de patrimoine immatériel, et à plus forte raison de bien immatériel doit être nécessairement protégé, puisque le Commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique remplaçant le délégué interministériel à l'intelligence économique a notamment pour mission « *la protection et la promotion du patrimoine matériel et immatériel de l'économie française, notamment dans le cadre des opérations internationales menées par les acteurs économiques* »²⁸⁹. Un peu plus de vingt ans après l'appréhension dans le *Livre blanc sur la défense* de 1994 de la notion de protection des activités économiques de la Nation²⁹⁰, et l'importance des informations ayant trait au patrimoine économique, scientifique et industriel de la Nation est donc progressivement, mais tardivement, prise en compte.

3. Le contrôle des investissements comme instrument de protection du patrimoine économique et industriel

Au regard de la mondialisation néolibérale, entre 40% à 50% des entreprises du CAC 40 font l'objet d'un contrôle par des capitaux étrangers²⁹¹. C'est une des raisons pour lesquelles l'ancien Haut responsable pour l'intelligence économique Alain Juillet, avait influé en faveur d'une législation qui protège la France et les entreprises françaises contre les investissements étrangers, pour pas connaître une nouvelle affaire Gemplus. Des précisions avaient été apportées sur les investissements étrangers par le décret du 7 mars 2003 réglementant les relations financières avec l'étranger²⁹², notamment concernant la nécessaire autorisation préalable du ministre de l'Economie pour tous « *les investissements directs ou indirects étrangers réalisés en France ayant trait à la Défense nationale et aux armes et aux explosifs* »²⁹³. Peu après, c'est l'article L. 151-3 du Code monétaire et financier modifié par la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 qui a été important car il a donné attribution au ministre de l'Economie pour interdire tout investissement « *de nature à mettre en cause l'ordre public, la santé publique, la sécurité publique ou la défense nationale* »²⁹⁴, et c'est dans le cadre de la défense nationale qu'il faut entendre les investissements étrangers. Cette disposition législative a été maintenue par la loi du 9 décembre 2004 de simplification du

²⁸⁸DEPRAU (A.), *op. cit.*, février 2014, p. 171.

²⁸⁹D. n°2016-66 du 29 janvier 2016 instituant un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques et portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques », *JORF*, n°25, 30 janvier 2016, texte n°67, art. 2 1°.

²⁹⁰*Livre blanc sur la défense 1994*, La Documentation française, Paris, 1994, p. 44.

²⁹¹DEPRAU (A.), *op. cit.*, février 2014, p. 102.

²⁹²D. n°2003-196 du 7 mars 2003 réglementant les relations financières avec l'étranger, *JORF*, n°58, 9 mars 2003, p. 4 140, texte n°5.

²⁹³*Ibid.*, art. 7 2°.

²⁹⁴L'art. L. 151-3 du Code monétaire et financier introduit par la L. n°2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, *JORF*, 2 août 2003, p. 13 220, texte n°3, art. 78.

droit²⁹⁵. L'application de l'article L. 151-3 du Code monétaire et financier eut lieu, par exemple, en 1998 et en 2000, et dans des domaines stratégiques de l'industrie française²⁹⁶.

L'illustration symptomatique d'une atteinte au secteur de l'industrie française est l'offre publique d'achat (OPA) hostile, comme par exemple celle lancée le 27 janvier 2006, par le géant indien de l'acier *Mittal Steel* sur l'entreprise française *Arcelor*²⁹⁷. L'entreprise indienne avait même fait usage du renseignement économique privé pour parvenir à ses fins²⁹⁸. La menace d'une atteinte au patrimoine économique national avait pourtant été signalée à *Arcelor*, par la Direction de la surveillance du territoire, mais ne fut pas écoutée par l'entreprise française²⁹⁹. Puis, en décembre 2010, c'est au tour de l'entreprise française *Ingenico* de faire l'objet d'une demande d'OPA par l'entreprise américaine Danaher qui n'a pas eu de suite, puisque « *l'Etat a alors fait savoir qu'il s'opposait à ce projet de rachat au nom de la défense d'une activité qu'il considère comme stratégique* »³⁰⁰.

Pour compléter le dispositif législatif, le délégué interministériel à l'intelligence économique avait pour mission de surveiller les secteurs économiques stratégiques et les menaces afférentes qui pouvaient toucher les entreprises françaises à ce propos, raison pour laquelle le délégué concourrait aussi « *à la position du Gouvernement en matière d'investissements étrangers* »³⁰¹. Aujourd'hui, c'est le Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques qui a pour mission « *de concourir à l'élaboration de la position du Gouvernement en matière d'investissements étrangers* »³⁰² et d'anticiper les menaces qui pourraient toucher les entreprises françaises, même si le travail est d'abord exécuté en amont, aussi bien par la Direction générale de la sécurité intérieure que par la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, qui effectuent un travail complexe pour déceler toute tentative d'ingérence dans un monde de l'industrie en mouvement constant.

²⁹⁵Ces modifications se retrouvent désormais à l'art. L. 151-3 I a) du Code monétaire et financier modifié par la L. n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, *JORF*, n°287, 10 décembre 2004, p. 20 857, texte n°1, art. 30.

²⁹⁶« *Il s'agissait, dans un cas, du rachat d'une activité de fabrication de composants aéronautiques par un groupe américain, et dans l'autre cas, de l'acquisition par une société américaine de la totalité du capital d'une société française spécialisée dans la fabrication d'appareils pour la vision nocturne. Le ministère de la Défense ayant considéré que ces deux opérations auraient entraîné une situation de dépendance vis-à-vis des fournisseurs américains en a demandé l'ajournement* », in CARAYON (B.), *op. cit.*, 9 juin 2004, p. 13-14.

²⁹⁷<http://www.challenges.fr/entreprise/20061228.CHA5351/chronologie-autour-de-la-fusion-arcelor-mittal.html>, consulté le 30 juin 2016.

²⁹⁸« *L'agence Kroll [...] devait travailler sur l'identification des détenteurs principaux d'actions d'Arcelor, car 86% du capital du groupe Arcelor était « flottant », il fallait déterminer qui se cachait derrière les fonds d'investissement qui mandataient les banques pour la gestion du capital en actions* », in DEPRAU (A.), *op. cit.*, février 2014, p. 13-14.

²⁹⁹En effet « *le groupe avait été prévenu dès la mi-novembre par la DST et le Haut responsable à l'intelligence économique, Alain Juillet, d'une menace d'OPA. Mais la direction d'Arcelor était alors surtout préoccupée par son offensive contre le Canadien Dofasco* », in « *Combat déséquilibré entre deux géants de l'acier* », *Intelligence online*, n°57, 10 au 23 février 2006, p. 1.

³⁰⁰CATTOIR-JONVILLE (V.), « *Intelligence économique et défense de l'outil industriel* », pp. 76-80, *Cahiers français*, n°360, La Documentation française, janvier-février 2011, p. 79.

³⁰¹D. n°2013-759 du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique, *JORF*, n°195, 23 août 2013, texte n°2, art. 6.

³⁰²D. n°2016-66 du 29 janvier 2016 instituant un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques et portant création d'un service à compétence nationale dénommé « *Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques* », *JORF*, n°25, 30 janvier 2016, texte n°67, art.6.

Conclusion du Chapitre. Après la chute du mur de Berlin, l'essentiel des forces au sein des services de renseignement a été réaffecté vers l'antiterrorisme³⁰³. Après les menaces d'ingérence étatiques représentées par les Etats du bloc soviétique, ou les ingérences provenant des Etats-Unis, les menaces provenaient des pays du Maghreb et du Moyen-Orient. Pourtant, même si la menace terroriste est devenue de plus en plus importante, les tentatives d'ingérence persistent, jusqu'à aujourd'hui, comme la station d'espionnage sur le toit de l'ambassade des Etats-Unis, découverte en juin 2015³⁰⁴. Mais, l'espionnage politique provient aussi de la Chine, d'Israël, de la Russie, ou encore de l'Allemagne. Si ces Etats ont déployé des effectifs importants en matière d'antiterrorisme, ils n'en ont pas moins maintenu des effectifs conséquents, pour ce qui concerne l'ingérence et la contre-ingérence. Il appartient donc à la France, pour protéger sa souveraineté, et donc, son indépendance nationale et l'intégrité du territoire, d'affecter des moyens plus importants à la contre-ingérence, que ce soit au ministère de l'Intérieur pour la Direction générale de la sécurité intérieure ou le Service central du renseignement territorial, mais aussi au ministère des Armées, pour la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, dont la contre-ingérence est le cœur de métier, ou encore la Direction générale de la sécurité extérieure.

Au-delà de la menace importante représentée par l'espionnage politique classique, les services de renseignement, mais aussi les autres services de l'Etat, doivent s'adapter à l'évolution des menaces. Pour la protection des industries françaises et du patrimoine économique et scientifique, des avancées ont pu être observées. Celles-ci restent néanmoins timides, tant que la sécurité économique n'est pas une politique publique à part entière, mais encore, que la guerre économique soit officiellement reconnue, quitte pour cela, à « s'affranchir de 'l'écueil incantatoire' qui se retrouve très souvent à la lisière de la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité »³⁰⁵. Pour ce faire, et à l'image des Etats-Unis, où le Congrès a adopté le « *Cohen Act* » en 1996³⁰⁶, leur permettant de porter atteinte au patrimoine informationnel des entreprises étrangères, sur le sol américain, la France doit se doter d'une législation solide, à l'image de la loi américaine de 1996, dans le but de protéger le savoir-faire français, ses secrets de fabrique, et tout le potentiel économique et scientifique existant. C'est aussi la raison pour laquelle un renforcement des moyens humains de la Direction générale de la sécurité intérieure, mais encore de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense en ce domaine est nécessaire.

Conclusion du Titre. Un nombre important de services exercent des missions similaires. Ne serait-ce, en premier lieu, que pour la surveillance des mouvements organisés,

³⁰³ « En 2006, le directeur de la DST, Pierre Bousquet de Florian, évaluait la part de l'antiterrorisme à 50% de l'activité du service, contre 25% pour le contre-espionnage et 25% pour la protection du patrimoine », in BONELLI (L.), « Les caractéristiques de l'antiterrorisme français : 'Parer les coups plutôt que panser les plaies' », in BIGO (D.), BONELLI (L.) et DELTOMBE (T.), *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, La découverte éd., Paris, 2008, p. 172.

³⁰⁴ <http://www.leparisien.fr/international/espionnage-americain-le-trompe-l-oeil-de-l-ambassade-cache-une-station-d-ecoutes-24-06-2015-4888953.php>, consulté le 22 août 2017.

³⁰⁵ PARDINI (G.), « Guerre économique, politiques publiques et renseignement », *Cahiers de la sécurité*, n°14, octobre-décembre 2010, p. 115.

³⁰⁶ http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2010/11/15/cercle_31892.htm, consulté le 8 juin 2017.

où le renseignement intérieur, le renseignement territorial et les services liés à la sécurité publique, partagent cette même mission de surveillance des mouvements politiques contestataires. Cette surveillance pourrait être regroupée directement au sein du Service central du renseignement territorial, qui a pour mission traditionnelle la surveillance des mouvements politiques, afin que les effectifs de la sécurité publique reviennent à leurs missions premières.

Par ailleurs, l'importance du renseignement dans la prévention de la criminalité organisée doit s'appréhender de plusieurs manières. Le renseignement permet d'aider les policiers à monter un dossier qui sera ensuite traité devant le juge pénal, à la suite d'une enquête. Il doit aussi évaluer la menace de la criminalité organisée actuelle, et voir quels sont les groupes opérant en France, et quelle est leur importance. Enfin, le renseignement doit être aussi un outil de prospective, afin d'évaluer, à moyen et long terme, quelles seront les menaces auxquels les services devront faire face. Pour exemple d'un manque de prospective lié l'absence de prise en compte politique du phénomène, l'hybridation doit être travaillée, et le renseignement judiciaire doit participer, avec les services de renseignement classiques, à la surveillance des phénomènes d'hybridation, notamment avec le renseignement pénitentiaire, afin de prévenir la criminalité organisée, et le terrorisme.

C'est aussi pour mieux lutter contre la criminalité organisée que les services du ministère de l'Economie, à savoir la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et le service TRACFIN, doivent être renforcés dans leurs moyens humains et matériels, car, par exemple, le manque de moyens est vu par le renseignement douanier comme un traitement défavorable par opposition aux services de renseignement intérieur ou extérieur, alors même que le renseignement douanier, tout comme TRACFIN, sont membres de la communauté du renseignement³⁰⁷.

Enfin, malgré la progression du terrorisme et de la criminalité organisée, la protection contre l'espionnage étranger reste une autre priorité des services de renseignement, d'autant plus dans une situation où l'espionnage étranger dispose de nombreux moyens, comme l'espionnage humain, mais aussi l'espionnage par les moyens informatiques, avec pour but, soit l'espionnage à des fins politiques, soit l'espionnage industriel. De ce fait, des moyens humains et techniques doivent être affectés aux services de renseignement concernés pour parer ces menaces, à savoir la Direction générale de la sécurité intérieure, la Direction générale de la sécurité extérieure ou encore, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense.

³⁰⁷BOURLON-BESSON (L.) et BOUHIER (C.), *op. cit.*, 2015, p. 83.

TITRE II : Le renseignement d'intérêt national pour la lutte contre le terrorisme

Le renseignement d'intérêt national pour la lutte contre le terrorisme est une activité prioritaire du renseignement public qui a pour but d'assurer la stratégie de sécurité nationale contre toute activité qui pourrait porter atteinte aux intérêts de la Nation et à l'intégrité du territoire et à la population, mis aussi, *in fine*, aux tentatives de déstabilisation aussi bien intérieure qu'extérieure, supposant l'action des services de renseignement intérieur, de renseignement extérieur et de renseignement militaire. Par voie de conséquence, le renseignement d'intérêt national s'attache principalement au renseignement civil antiterroriste et au renseignement militaire, qui peuvent ainsi se compléter sans s'exclure.

Pour ce qui concerne le terrorisme, ce phénomène¹ apparaît en France, dès la fin du XIX^e siècle, et a ensuite bien évolué. D'un terrorisme anarchiste, puis internationaliste et indépendantiste au XX^e siècle, la France connaît encore des vagues régulières de terrorisme islamiste. La menace est réelle, présente, parce que permanente. L'ennemi est présent aussi bien à l'intérieur, qu'à l'extérieur du territoire national, et peut rapidement passer du territoire national à l'étranger. A la suite des attentats du 13 novembre 2015, le Président de la République François Hollande avait dit que la France est « *en guerre contre le terrorisme djihadiste* »². Juridiquement, cette acception est fautive, puisqu'il faut utiliser l'article 35 de la Constitution, pour avoir l'autorisation du Parlement pour déclarer la guerre, ce qui ne fut pas le cas. Cependant, la formule utilisée par le chef de l'Etat met en exergue l'importance de la menace terroriste, et le fait qu'il faut reconnaître l'existence d'un ennemi intérieur³, « *une grave source de dangers pour la communauté politique, la prémisse à sa disparition même* »⁴.

A partir du moment où l'ennemi de l'intérieur⁵ a bien été identifié, à savoir, aujourd'hui, le terroriste djihadiste, qu'il soit en Syrie, au Mali, ou à Paris, la réponse opérationnelle doit être adéquate. Par cette hybridation, entre un ennemi provenant de l'extérieur, se mouvant sur le sol national, tout en étant, parfois, de nationalité française, l'ennemi intérieur s'est mué en « *un parti de l'étranger* »⁶.

¹L'expression de terrorisme a été utilisée pour la première fois durant la Révolution française où le régime de la Convention souhaite « *mettre la terreur à l'ordre du jour* » le 5 septembre 1793, in VENNERS (D.), *Histoire du terrorisme*, Ed. Pygmalion, Paris, 2002, p. 11-12.

²<http://www.la-croix.com/Actualite/France/Francois-Hollande-La-France-est-en-guerre-2015-11-16-1380953>, consulté le 17 mai 2017.

³Par exemple, « *pour l'ensemble des ministères régaliens, Défense, Intérieur et Justice, nous dénombrons une centaine de cas de radicalisation* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 106.

⁴« *De ce fait, l'utilisation de l'expression 'ennemi intérieur', loin d'être neutre ou simplement médiatique, sous-entend bien l'existence de graves menaces affectant la survie même de l'Etat* », in PAUVERT (B.), « L'ennemi intérieur », in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (coord.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la Défense*, Mare & Martin, Paris, 2016, p. 365.

⁵« *Nous faisons dace à un ennemi extérieur au Mali, nous faisons aussi face à un ennemi intérieur qui est le fruit d'un processus de radicalisation* », in <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-politique/valls-affirme-qui-il-y-a-en-france-plusieurs-dizaines-de-merah-potentiels-15-02-2013-2570053.php>, consulté le 17 mai 2017.

⁶RAUFER (X.), « Prévoir les chocs stratégiques, essentiel et possible », *Colloque Terrorisme-antiterrorisme : prévenir ou subir ?*, Institut Jean Lecanuet, Sénat, 14 juin 2016.

En matière de renseignement militaire, cette activité consiste dans la surveillance des forces militaires postées à l'étranger, mais aussi dans le recueil du renseignement pour les Armées dans le cadre de leurs opérations. La révolution du renseignement militaire a été apportée en 1992, avec la création de la Direction du renseignement militaire⁷. La création de cette structure du renseignement était indispensable pour les autorités politico-militaires dans la prise de décision, raison pour laquelle la Direction du renseignement militaire est une structure faisant partie intégrante de la communauté du renseignement⁸. Néanmoins, il ne sera pas traité seulement du renseignement d'intérêt militaire *stricto sensu*, mais du renseignement militaire, qui a non seulement vocation à récolter du renseignement pour les Armées et les autorités politiques, mais qui traitera aussi du renseignement produit par les autorités exerçant à l'extérieur du renseignement pour l'intérêt national, et relevant du ministère des Armées, à savoir la Direction générale de la sécurité extérieure, et la Direction du renseignement militaire. Plus que du renseignement d'intérêt militaire, il sera fait état d'un renseignement militaire « à géométrie variable »⁹ qui concerne un domaine plus élargi que le renseignement traitant du volume des forces armées et de leurs mouvements, puisque les mesures de surveillance peuvent aussi concerner le terrorisme djihadiste.

Ainsi, au regard du renseignement d'intérêt national pour la lutte contre le terrorisme, il y a, en premier lieu, le renseignement civil (**Chapitre 1**). En second lieu, l'autre pendant du renseignement d'intérêt national pour la lutte contre le terrorisme est le renseignement militaire (**Chapitre 2**).

⁷D. n°92-523 portant création de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°139, 17 juin 1992, p. 7 900.

⁸CSI, art. R. 811-1.

⁹HEINRICH (J.), « La révolution du renseignement militaire », *Enjeux Atlantiques*, n°11, avril 1995, p. 27.

Chapitre 1 : Le renseignement civil

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, l'Europe a été frappée par le terrorisme révolutionnaire et internationaliste¹. La France fut particulièrement concernée par les différents attentats commis sur son territoire, que ce soit pour la révolution marxiste² ou pour des velléités d'autonomie³. Le terrorisme évolua, à partir du milieu des années 1980, pour se focaliser sur la revendication islamiste. La France fut d'abord touchée par des attentats d'islamistes algériens⁴. Puis, au début des années 2000, la menace terroriste islamiste concerna le groupe Al-Qaïda, qui a commandité de nombreux attentats, dont ceux qui ont détruit, à New York, les deux tours du *World Trade Center*, le 11 septembre 2001⁵. Al-Qaïda existe toujours, mais la perte de leur meneur, Oussama Ben Laden, en mai 2011, a fortement affaibli Al-Qaïda⁶, et a laissé la place à une nouvelle entité, Daech. En effet, si Al-Qaïda n'a pas disparu⁷, comme l'a prouvé le commando qui a tué lors de l'expédition au journal *Charlie Hebdo* qui a tué 12 personnes dont deux policiers le 7 janvier 2015⁸, l'entité terroriste Daech

¹Ce terrorisme internationaliste s'incarne à travers différentes organisations (Organisation de libération de la Palestine (OLP), Front populaire de lutte de la Palestine (FPLP), Abou Nidal¹, Septembre noir, Armée rouge japonaise (ARJ ou *Rengo Sekigun*), Armée secrète arménienne de libération de l'Arménie (ASALA), Tigres de libération de l'Eelam Tamoul (« *Liberation Tigers of Tamil Eelam* » ou LTTE), etc.) ou encore la *Rote Armee Fraktion* (RAF) surnommée « *bande à Baader-Meinhof* ».

²Les groupes terroristes qui ont particulièrement frappé en France sont le groupe Carlos, du terroriste Ilich Ramirez Sanchez *alias* Carlos. Il y a aussi les Noyaux armés pour l'autonomie populaire (NAPAP), le Mouvement ibérique de libération (MIL), les Groupes révolutionnaires anarchistes internationalistes (GARI) ou encore Action Directe.

³Certaines régions françaises sont plus directement concernées par le terrorisme autonomiste, comme le pays Basque avec *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), la Corse avec le Front de libération nationale corse (FLNC), la Bretagne avec l'Armée révolutionnaire bretonne (ARB), mais aussi l'Alliance révolutionnaire Caraïbe (ARC) et le Mouvement guyanais de décolonisation (MOGUYDE) pour l'outre-mer.

⁴Deux groupes commirent des attentats en France, le Groupe islamique armé (GIA) et le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC).

⁵Avant le 11 septembre 2001, Al-Qaïda a récidivé avec l'attentat contre le navire américain USS Cole au Yémen le 12 octobre 2000 tuant 17 marins américains. Avec les attentats du 11 septembre causant la mort de près de 3000 personnes, la stratégie d'Al-Qaïda de réussir à frapper sur le sol américain lui permet de s'étendre dans tout le monde musulman, de la péninsule arabique jusqu'au Sahel : en Arabie Saoudite en 2003 avec Al-Qaïda au pays des deux Lieux Saints qui fusionne avec Al-Qaïda dans la péninsule arabique au Yémen en 2009 ; en 2004, Al-Qaïda au pays deux fleuves est créé pour devenir en 2006 le noyau dur de l'État islamique en Irak ; Al-Qaïda au Maghreb islamique est fondé en 2007 ; Al-Shebab pour la Somalie en 2012 ; ou encore en Syrie, le Front de soutien au Levant en 2013, http://www.la-croix.com/Actualite/Monde/Les-principaux-attentats-attribues-a-Al-Qaïda-EP_-2011-05-02-607738, consulté le 14 mars 2016.

⁶« *En mai 2011, l'élimination d'Oussama Ben Laden voit disparaître le courant salafî-jihadi autonome, maître de sa stratégie et de ses cibles. Criblés de missiles, traqués par des drones, les derniers jihadis d'Al-Qaïda, terrés dans des trous, sont frappés dès qu'ils sortent. En pleine déroute, Al-Qaïda recourt donc à la protection des services spéciaux pakistanais – et perd toute capacité propre de désigner ses ennemis et de les frapper par ses propres moyens. Dès lors, Al-Qaïda n'est plus qu'un mercenaire opérant pour qui le paie : manipulateurs pakistanais, puis pétromonarchies de la péninsule arabe* », in RAUFER (X.), « Le jihad en Irak-Syrie : une menace et sa mesure », *Conflits*, supplément au n°5, avril-mai-juin 2015, p. 25-26.

⁷« *L'attaque contre Charlie Hebdo, sur laquelle Al-Qaïda revient longuement dans son magazine de propagande, Inspire, paru le 9 septembre 2015, témoigne de la capacité de l'organisation à engager et soutenir des projets d'attentats sur le territoire mis en œuvre par des djihadistes français ayant été en contact avec des filiales de l'organisation terroriste à l'étranger* », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *Rapport relatif aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016, p. 140.

⁸http://www.lexpress.fr/actualite/societe/faits-divers/charlie-hebdo-vise-par-un-attentat_1638337.html, consulté le 23 mars 2016.

voit ses activités terroristes croître de manière importante en Europe, et le sur le sol national, en essayant de déjouer le plus possible la surveillance des services de renseignement.

Ce n'est donc plus aujourd'hui le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), le terrorisme algérien⁹, ou encore Al-Qaïda la menace prioritaire, mais bien les terroristes liés à Daech, à partir du moment où la France a été directement visée par une allocution du porte-parole de Daech Abu Mohammed Al-Adnani, le 22 septembre 2014¹⁰. Cette menace s'est vérifiée après l'assassinat de cinq personnes et la prise d'otages de *l'Hyper Cacher*, le 9 janvier 2015, par Amédy Coulibaly¹¹, les attentats du 13 novembre 2015 à Saint-Denis (aux abords du stade de France) et au Bataclan, ainsi que dans les rues à proximité qui ont fait 130 morts et plus de 350 blessés¹². Les neuf terroristes tués le soir du 13 novembre 2015 lors des attentats du Bataclan étaient des islamistes liés à Daech, comme le prouve la revue *Dabiq*, revue officielle de propagande de Daech qui leur a rendu hommage, dans leur numéro de janvier 2016¹³. Par ailleurs, la preuve a été dorénavant établie qu'Amédy Coulibaly, neutralisé à l'Hyper Cacher de la porte de Vincennes, le 9 janvier 2015, est bien lié à Daech¹⁴.

Daech¹⁵ est l'acronyme arabe de « *ad-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham* », ou État islamique d'Irak et du Levant (EIIL)¹⁶, ce nom résultant de la fusion de l'État islamique en Irak avec les membres de Jabhat al-Nosra¹⁷. Daech ne sera pas appelé ici Etat islamique, mais comme une entité commettant des actes terroristes pour des intérêts géopolitiques, et surtout financiers¹⁸, la preuve étant observée par le fait que, depuis la présence de Daech

⁹Même si Al-Qaïda reste encore une menace, étant donné toutes les tentatives d'attentats de ce groupe qui ont pu être déjouées « *in extremis* : arrestation d'une cellule algérienne qui visait le match de football France-Algérie en octobre 2001 ; interpellation à Roissy, en juin 2003, d'un Marocain qui planifiait des attentats à la Réunion ; démantèlement, en septembre 2005, d'une cellule d'anciens du GIA algérien qui préparait des attaques contre la DST, l'aéroport d'Orly et le métro parisien... », in NOUZILLE (V.), *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2017, p. 175.

¹⁰Si vous pouvez tuer un infidèle américain ou européen – et spécialement ces français pitoyables et dégoûtants – ou un australien, ou un canadien, ou un autre de ces infidèles parmi ceux qui nous font la guerre, y compris les citoyens des pays qui sont entrés dans la coalition contre l'état islamique, alors remets-t'en à Dieu, et tue-le de n'importe quelle façon ou moyen qui sera nécessaire. Ne demande de conseil à personne ou ne sollicite aucun verdict», in <https://pietervanostaeyen.wordpress.com/2014/09/25/abu-muhammad-al-adnani-ash-shami-indeed-your-lord-is-ever-watchful/>, consulté le 23 mars 2016.

¹¹<http://www.huffingtonpost.fr/2017/01/06/de-charlie-hebdo-a-berlin-ce-qui-rapproche-les-attentats-commis/>, consulté le 18 mai 2017.

¹²<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/11/20/01016-20151120ARTFIG00404-attentats-du-13-novembre-retour-sur-une-semaine-meurtriere.php>, consulté le 23 mars 2016.

¹³<http://tempsreel.nouvelobs.com/attentats-terroristes-a-paris/20160120.OBS3033/attentats-du-13-novembre-le-troublant-portrait-de-famille-diffuse-par-daech.html>, consulté le 7 avril 2016.

¹⁴http://www.huffingtonpost.fr/2016/04/07/lien-coulibaly-daech-preuve_n_9631934.html, consulté le 7 avril 2016.

¹⁵Initialement appelé « Al-Tawhid Wal Jihad » sous Abou Moussab al-Zarkaoui, puis État islamique en Irak (ISI), l'État islamique, in NAPOLEONI (L.), *L'Etat islamique. Multinationale de la violence*, Calmann-Lévy, Paris, 2015, p. 9.

¹⁶Nom définitif changé par Abou Bakr al-Baghdadi en avril 2013, in MANNA (H.), *Daech. L'Etat de la barbarie*, Ed. Les points sur les i, avril 2014, p.44.

¹⁷NAPOLEONI (L.), *op. cit.*, 2015, p. 43.

¹⁸« *Succession jihadiste d'Al-Qaïda, l'Etat islamique est une simple troupe mercenaire au service des Etats sunnites de la Péninsule arabe, encadrée par de nullement 'islamistes' généraux de Saddam Hussein. C'est la réponse sunnite au continuum chiite des Gardiens de la révolution iraniens-Hezbollah-Asaib al-Haq. Ce qui se mène en Syrie-Irak est une guérilla (petite guerre) pour éviter une grande guerre qui opposerait des armées d'Etats. Ainsi, qualifier l'Etat islamique de 'groupe terroriste' est absurde* », in RAUFER (X.), *op. cit.*, avril-mai-juin 2015, p. 26.

ailleurs qu'en Irak, le nombre d'attentats en Irak a considérablement baissé¹⁹. Cette entité s'étend aujourd'hui le territoire de la Grande Syrie et la Mésopotamie. Daech a été créé, le 15 octobre 2006, sous l'autorité de l'émir autoproclamé Hamid Daoud Muhammad²⁰ Khalil al-Zawi²¹. La création de Daech a pu se faire avec le soutien et la bénédiction d'Oussama Ben Laden et d'Ayman Zawahiri, sans qu'aucune forme d'organisation terroriste dans la région ne pouvait être créée²². L'entité Daech a pour but de devenir un État musulman sur les anciennes frontières du monde musulman, à savoir la Mésopotamie et la Syrie essentiellement²³ et appliquant la *charia*²⁴. Les dernières ramifications de Daech se sont faites en Libye avec le groupe Ansar Al-Charia créé en 2011, dont certains combattants ont rejoint Daech²⁵ ce qui lui permettrait d'avoir environ 3 000 hommes (dont de nombreux Français) pour la seule vallée de Syrte²⁶.

De plus, Daech est une véritable administration qui dispose de ministères et de structures régionales, avec une armée estimée en octobre 2015 à 50 000 hommes²⁷, plus 5 000 hommes en Libye²⁸. Si Daech a une structure militaire cohérente, c'est parce que les interceptions électroniques françaises ont pu démontrer que les cinquante principaux dirigeants de Daech ne sont pas islamistes, mais des anciens officiers supérieurs de l'ancien chef d'Etat irakien Saddam Hussein, et, aucun d'entre eux n'a jamais été islamiste²⁹. De plus, cette armée disposerait d'une infanterie, de blindés, de drones³⁰, et même d'unités de forces spéciales d'environ un millier d'hommes³¹. Le ministre français des Affaires étrangères Laurent Fabius, estimait quant à lui que Daech représentait environ 35 000 hommes, dont un tiers de combattants étrangers³². De surcroît, la menace terroriste liée à Daech est de plus en plus proche de l'Europe, puisqu'un village entier serait sous la coupe de Daech en Bosnie³³ et,

¹⁹ « Un 'groupe terroriste' cessant ou presque de commettre des attentats relève de l'oxymore », in *Ibid.*

²⁰ Alias Abou Hamza al-Mouhajer, in FILIU (J.-P.), *Les neuf vies d'Al-Qaida*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2009, p. 181

²¹ Le vrai nom serait Youssef Dardiri, in *Ibid.*, p. 178

²² *Ibid.*, p. 58

²³ NAPOLEONI (L.), *L'Etat islamique. Multinationale de la violence*, Calmann-Lévy, Paris, 2015, p. 18.

²⁴ « La charia a été érigée en projet de société alternatif à l'occidentalisation, où l'on n'a retenu de la charia que ce qui est en contradiction flagrante avec la culture politique et juridique occidentale : principalement, la minorité légale des femmes, l'infériorité légale des non-musulmans et l'application des châtiments physiques édictés par le Coran », in <http://www.cairn.info/revue-le-debat-2012-4-page-172.htm>, consulté le 14 mars 2016.

²⁵ B. C., « État des lieux des groupes terroristes », *Armées d'aujourd'hui*, n°403, décembre 2015-janvier 2016, p. 28-29.

²⁶ PAURON (M.), « Au cœur du califat de Syrte », pp. 32-33, *Jeune Afrique*, n°2865, 6-12 décembre 2015.

²⁷ LAURENT (S.), *L'État islamique*, Seuil, Paris, novembre 2014, p. 41.

²⁸ <https://francais.rt.com/international/16911-italie-daesh-dispose-5000>, consulté le 16 mars 2016.

²⁹ RAUFER (X.), « Pré-voir les chocs stratégiques, essentiel et possible », *Colloque Terrorisme-antiterrorisme : prévenir ou subir ?*, Institut Jean Lecanuet, Sénat, 14 juin 2016.

³⁰ « Les djihadistes utilisent des petits drones de reconnaissance, ceux-là mêmes qui font défaut à l'armée française », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 50.

³¹ LAURENT (S.), *op. cit.*, novembre 2014, p. 60

³² <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/01/21/97001-20160121FILWWW00371-22000-djihadistes-de-l-ei-tue-depuis-l-ete-2014.php>, consulté le 22 mai 2016.

³³ <http://www.midilibre.fr/2015/07/23/bosnie-daech-se-serait-implante-en-secret-dans-un-village-europeen,1194526.php>, consulté le 22 mai 2016.

que des combattants djihadistes sont envoyés en Europe³⁴. Enfin, outre son administration militaire liée aux combats en Syrie et en Irak, Daech dispose aussi d'une structure dédiée à la préparation et la coordination des attentats à l'étranger, appelée Amniyat, ou encore EMNI, avec un centre d'entraînement et le recrutement des terroristes pour ces projets³⁵. En ce sens, ce sont deux cadres d'EMNI qui ont coordonné les attaques de Paris, du 13 novembre 2015³⁶.

Cette menace est d'autant plus réelle et dangereuse que les services de renseignement français avaient identifié en janvier 2016 sept cibles potentielles que les djihadistes pourraient toucher en France³⁷. L'analyse actuelle de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) est que Daech « *passera au stade des véhicules piégés et des engins explosifs* »³⁸. Une tentative d'attentat à la voiture piégée eut d'ailleurs lieu, le 4 septembre 2016, avec une voiture remplie de bonbonnes de gaz, le 4 septembre 2016, à Notre Dame de Paris³⁹. Le travail des services de renseignement est particulièrement consistant, puisque, depuis le 7 janvier 2015, voire avant⁴⁰, les actes terroristes se sont multipliés, et il ne s'agit plus de savoir si la France va être touchée, mais quand. Sans citer toutes les attaques ou tentatives, il faut relever néanmoins, le 19 avril 2015, l'étudiant Algérien Sid Ahmed Gham tua une femme et projetait d'attaquer deux églises de Villejuif⁴¹. Le 1^{er} janvier 2016, un homme est blessé après foncé en voiture sur des militaires protégeant la mosquée de Valence⁴². Il y eut aussi le meurtre de deux policiers le 13 juin 2016, dans leur domicile par Larossi Aballa, un homme se réclamant de Daech⁴³. Le 26 juin 2015, Yassin Salhi décapite son patron et blesse 11 personnes dans l'explosion de l'usine Air Product en Isère⁴⁴. Le 7 janvier 2016, un homme est tué alors qu'il tente d'entrer avec une arme blanche dans le commissariat de Barbès (Paris)⁴⁵. Le 14 juillet 2016, l'attentat de Nice commis par un homme conduisant un camion a tué 85

³⁴<https://francais.rt.com/international/17886-daesh-combattants-syrie-occident-attaque>, consulté le 24 mars 2016.

³⁵DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 50.

³⁶Les concepteurs des attaques de Paris, en novembre 2015, sont le Français Abou Souleymane, et le Syrien Abou Ahmad, *in* <http://www.lefigaro.fr/international/2016/08/04/01003-20160804ARTFIG00140-emni-la-branche-de-daech-qui-tisse-son-reseau-terroriste-a-travers-le-monde.php>, consulté le 28 mai 2017.

³⁷<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/01/22/01016-20160122ARTFIG00073-le-renseignement-identifie-sept-sites-en-france-cibles-privilegiees-des-terroristes.php>, consulté le 7 avril 2016.

³⁸<http://www.marianne.net/patron-dgsi-predit-confrontation-entre-ultra-droite-monde-musulman-100244398.html>, consulté le 29 juillet 2016.

³⁹« *Le 9 septembre 2016, trois femmes (dont Madani) et le compagnon de l'une d'elles avaient déjà été interpellés, avant d'être mis en examen. Tous auraient été téléguidés depuis la Syrie par Rachid Kassim, un djihadiste de Roanne qui a rejoint Daech* », *in* <http://www.ledauphine.com/france-monde/2016/12/16/voiture-piegee-a-notre-dame-une-cinquieme-suspecte-interpellee>, consulté le 8 mai 2017.

⁴⁰Un homme a été tué en agressant trois policiers dans le commissariat de Joué-lès-Tours, en décembre 2014, *in* <http://www.20minutes.fr/societe/1710995-20151016-attaque-commissariat-joue-tours-quatre-gardes-vue-levees>, consulté le 22 août 2017.

⁴¹<http://www.leparisien.fr/faits-divers/attentat-dejoue-sid-ahmed-ghlam-a-recupere-ses-armes-dans-un-vehicule-en-banlieue-22-04-2015-4715691.php>, consulté le 24 août 2016.

⁴²http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/01/02/ce-que-l-on-sait-de-l-attaque-des-militaires-devant-la-mosquee-de-valence_4840940_1653578.html, consulté le 24 août 2016.

⁴³<http://www.leparisien.fr/faits-divers/en-direct-magnanville-daech-revendique-le-meurtre-d-un-policier-et-de-sa-compagne-14-06-2016-5882039.php>, consulté le 16 août 2016.

⁴⁴http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/07/19/attentat-en-isere-ouverture-d-une-enquete-apres-la-diffusion-du-selfie-de-salhi_4689436_1653578.html, consulté le 24 août 2016.

⁴⁵http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/01/07/un-homme-abattu-devant-un-commissariat-de-police-du-xviii-arrondissement-de-paris_4843310_1653578.html, consulté le 24 août 2016.

personnes et fait plus de 400 blessés⁴⁶. Le 26 juillet 2016, cinq personnes sont prises en otage dans l'église de Saint-Etienne du Rouvray (Normandie) et le prêtre Jacques Hamel est assassiné par les deux agresseurs avant d'être abattus par la police⁴⁷. Le 20 avril 2017, un policier a été tué par un homme à la Kalachnikov, sur les Champs-Élysées, à Paris⁴⁸. Devant Notre-Dame de Paris, un policier a été attaqué au marteau par un étudiant algérien, le 6 juin 2017, et l'assaillant a ensuite été neutralisé⁴⁹. Enfin, un homme a été tué le 18 mars 2017, à Orly, alors qu'il tentait de s'emparer de l'arme d'un militaire⁵⁰.

Au total, le terrorisme, entre 2014 et 2016, a tué 443 personnes lors de dix-huit attaques différentes, en Europe⁵¹. En France, le groupe Daech a tué près de 240 Français, depuis le 7 janvier 2015⁵².

Pour lutter contre le terrorisme actuel, il n'est indispensable d'appréhender cette menace, différente du terrorisme internationaliste présent au XX^e siècle, et d'identifier qui est l'ennemi, présent à la fois sur le sol national, mais aussi à l'étranger, et se mouvant entre l'un et l'autre. C'est, pour assurer une réponse opérationnelle qu'il y a un renseignement civil pour la lutte contre le terrorisme, cette menace étant la mission prioritaire de tous les services de renseignement (**Section 1**). Cependant, l'analyse de l'antiterrorisme français montre l'impossibilité actuelle d'un renseignement antiterroriste pleinement efficace (**Section 2**), mais encore, l'efficacité partielle du renseignement antiterroriste dans le cadre de l'état d'urgence (**Section 3**).

Section 1 : La mission prioritaire de tous les services de renseignement

Parce que la prévention du terrorisme est une mission prioritaire des services de renseignement⁵³, il y a une coordination française dans le contre-terrorisme (§ 1). Cette mission étant donc prioritaire, c'est l'attribution commune de prévention du terrorisme qui est dévolue aux services de la communauté du renseignement (§ 2). Au demeurant, c'est une attribution aussi dévolue aux autres services exerçant du renseignement (§ 3).

⁴⁶<http://france3-regions.francetvinfo.fr/cote-d-azur/alpes-maritimes/nice/nice-un-mois-apres-l-attentat-du-14-juillet-1065753.html>, consulté le 16 août 2016.

⁴⁷<http://www.france24.com/fr/20160726-direct-live-attaque-eglise-saint-etienne-rouvray-otage-normandie-pretre-assassine-mort>, consulté le 16 août 2016.

⁴⁸<http://www.leparisien.fr/faits-divers/paris-fusillade-sur-les-champs-elysees-des-policiers-touche-20-04-2017-6871767.php>, consulté le 8 mai 2017.

⁴⁹<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2017/06/06/01016-20170606LIVWWW00215-notre-dame-de-paris-attaque-policier.php>, consulté le 7 juin 2017.

⁵⁰<http://www.bfmtv.com/police-justice/homme-abattu-a-orly-les-militaires-de-l-operation-sentinelle-une-nouvelle-fois-vises-1124664.html>, consulté le 22 août 2017.

⁵¹<https://fr.sputniknews.com/international/201607291027071400-carte-attentats-europe-djihadisme-victimes/>, consulté le 13 mai 2017.

⁵²http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/07/26/le-terrorisme-islamiste-a-fait-236-morts-en-france-en-18-mois_4975000_4355770.html, consulté le 13 mai 2017.

⁵³ « Cet arsenal juridique [antiterroriste], pour être efficace, exige l'élaboration d'une méthodologie opérationnelle adaptée association l'action des services de police judiciaire et de renseignements », in BRUGUIERE (J.-L.), « Renseignement et lutte antiterroriste », in LACOSTE (P.) (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, 1998, p. 271.

§ 1 : Une coordination française dans le contre-terrorisme

La loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 a été une avancée dans la prise en compte de la sécurité nationale, mais aussi du renseignement, avec la création d'un Conseil national du renseignement, qui définit « *les orientations en matière de renseignement sont arrêtées en Conseil national du renseignement, formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale* »⁵⁴. Ce Conseil définit des orientations stratégiques, mais son rôle se limite à dessiner des programmes à suivre, mais la coordination des services de renseignement dans la lutte contre le terrorisme par cette structure n'intervint qu'en juin 2017⁵⁵. Des structures de coordination en matière antiterroriste furent donc créées auparavant, et existent toujours. De ce fait, il existe l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), mais aussi, depuis juin 2015, la création concurrente de l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) (B). Outre ces deux organismes de coordination, il s'est donc ajouté une coordination supplémentaire dans la collaboration entre agences de renseignement, ainsi que des cellules de coordination interservices, avec pour conséquence, l'amoncellement des structures de coordination antiterroriste (C).

A. L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste

La répartition des tâches dans la lutte antiterroriste appartient à l'Unité de coordination de lutte antiterroriste (UCLAT) créée en octobre 1984⁵⁶ au sein du ministère de l'Intérieur, dépendant elle-même du directeur général de la police nationale (DGPN)⁵⁷. Cette Unité a pour but « *de coordonner, animer et orienter l'action des directions et services actifs de police en matière de lutte contre le terrorisme* »⁵⁸. Elle est alimentée par les services du ministère de l'Intérieur, principalement la Direction générale de la sécurité intérieure, les Renseignements généraux par le truchement de leur section « *Liaisons extérieures* »⁵⁹, la Gendarmerie nationale, la Direction générale de la sécurité extérieure, les Douanes ou encore la police judiciaire⁶⁰ afin de faire « *au quotidien l'analyse et la synthèse des informations relatives au terrorisme* »⁶¹.

Cependant, les résultats de cet organisme ont été à l'origine mitigés, de l'aveu même de son directeur François Le Morel, qui dans un rapport du 3 décembre 1985, mettait en avant « *l'insuffisance des renseignements qui lui parviennent, en particulier sur le groupe Action*

⁵⁴C. déf., art. L. 1111-3 al. 5.

⁵⁵D. n°2017-1096 du 14 juin 2017 relatif à la gestion administrative et financière de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017.

⁵⁶Arr. du 8 octobre 1984 portant création de l'Unité de coordination de lutte antiterroriste.

⁵⁷ZAMPONI (F.), *La police. Combien de divisions ?*, Ed. Dagorno, 1994, p. 88.

⁵⁸Arr. du 8 octobre 1984, art. 2, <http://www.sfhp.fr/index.php?post/2009/05/21/Creation-de-l-Unité-de-coordination-de-la-lutte-anti-terroriste>, consulté le 30 mars 2016.

⁵⁹CÉCILE (J.-J.), *Le renseignement français à l'aube du XXI^e siècle*, Ed. Charles Lavauzelle, 1998, p. 73.

⁶⁰FALIGOT (R.) et KROP (P.), *DST police secrète*, Flammarion, 1999, p. 431.

⁶¹<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/renseignement-terrorisme/renseignement-lutte-anti-terroriste.shtml>, consulté le 24 mars 2016.

directe »⁶². Le rôle de l'UCLAT s'affirma à partir de la guerre du Golfe, et sa mise en œuvre dans le cadre du plan Vigipirate « *ne cesse d'affirmer une présence indispensable* »⁶³. Depuis la réforme de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) de 2008, cette Unité a gagné en expérience, en évoluant pour mieux appuyer le dispositif de renseignement français, son « *alliage est conservé et même enrichi, l'Unité étant censée accompagner et aider la décision du Directeur général de la police nationale* »⁶⁴. Cette évolution est notamment due à la mise en place d'une plate-forme d'interception des données de connexion qu'elles soient téléphoniques ou électroniques depuis mai 2007⁶⁵, elle-même possible grâce à la loi du 23 janvier 2006⁶⁶ relative à la lutte contre le terrorisme qui légalise l'interception de ces données de connexion⁶⁷.

Cette Unité joue donc un rôle important dans la coordination de la lutte antiterroriste et participe au travail d'individus radicalisés, mais effectue aussi un travail de rédaction de « *notes blanches* », pour justifier les mesures administratives d'assignation à résidence et de perquisitions administratives⁶⁸. C'est en raison de son importance que cette Unité de coordination a été étoffée, en septembre 2014, d'un Département contre la radicalisation (DLCR) afin de mieux appréhender les éléments protéiformes de la radicalisation⁶⁹.

B. La création concurrente de l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme

En supplément de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste, l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) a été créé en juin 2015⁷⁰. C'est une structure chargée « *de coordonner, d'animer et de contrôler à l'échelon central le suivi des personnes radicalisées pour s'assurer que celui-ci est bien effectif* »⁷¹, créée par le ministre de l'Intérieur, après le constat d'absence de travail de collaboration entre services lors de l'attentat du journal *Charlie Hebdo*, avec pour conséquence « *des ratés au démarrage de*

⁶²ZAMPONI (F.), *Les RG à l'écoute de la France. Police et politique de 1981 à 1997*, La Découverte et Syros, Paris, 1997, p. 67.

⁶³CETTINA (N.), *L'antiterrorisme en question. De l'attentat de la rue Marbeuf aux affaires corses*, Ed. Michalon, Paris, 2001, p. 110.

⁶⁴SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *Renseignement français : nouveaux enjeux*, Ellipses, Paris, 2013, p. 52.

⁶⁵<http://www.01net.com/actualites/la-police-nationale-a-lecoute-des-nouvelles-menaces-terroristes-350060.html>, consulté le 17 juillet 2016.

⁶⁶Cette loi modifie en ce sens l'art. L. 34-1-1 du Code des postes et des communications électroniques.

⁶⁷L. n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JORF*, 24 janvier 2006, p. 1 129, texte n°1, art. 6.

⁶⁸En juin 2016, « *l'UCLAT avait ainsi traité 462 dossiers d'assignation à résidence. 366 avaient été finalement signés, les autres ayant été rejetés par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), qui a estimé que l'argumentation n'était pas suffisante pour prononcer une mesure d'assignation à résidence* », in <https://www.mediapart.fr/journal/france/150616/antiterrorisme-la-grande-reorganisation-des-services?onglet=full>, consulté le 24 mai 2017.

⁶⁹« *En effet, ce Département est composé de 22 personnes, dont l'ossature principale demeure des policiers actifs, s'est attaché les services d'une conseillère technique psychologue et d'un directeur des services pénitentiaires. Par ailleurs, pour bénéficier à la fois d'acquis professionnels solides et d'une expérience humaine riche, tout en disposant d'une certaine flexibilité de recrutement en cas de pic d'activité, la mission d'écouter a été confiée à des policiers réservistes* », in GARNIER (L.), « La coordination de la lutte antiterroriste en France », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°35-36, septembre 2016, p. 13.

⁷⁰<http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Ouverture-de-la-journee-de-reflexion-sur-la-prevention-de-la-radicalisation>, consulté le 16 août 2016.

⁷¹<http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Ouverture-de-la-journee-de-reflexion-sur-la-prevention-de-la-radicalisation>, consulté le 7 avril 2016.

l'enquête, des fuites d'information désordonnées »⁷². Cette nouvelle structure dirigée par le préfet Olivier de Mazières⁷³, et placée directement auprès ministre de l'Intérieur, rassemble les directeurs des différents services du renseignement intérieur pour mettre en place un suivi des individus radicalisés⁷⁴. Elle s'enchevêtre avec les nombreuses structures existantes, même si le ministre de l'Intérieur a rappelé que le rôle de cet Etat-major était « *complémentaire de celui de l'UCLAT, qui participe à cet état-major, et qui développe par ailleurs l'expertise indispensable à la compréhension de la radicalisation* »⁷⁵. L'état-major opérationnel de prévention du terrorisme doit donc recueillir sur un fichier les individus radicalisés sur le territoire national, mais cet organisme pêche par défaut, car aucun suivi n'est assuré pour les djihadistes partis en Syrie, avec, dans la pratique, une absence de collaboration avec le renseignement extérieur français, qui porte peu d'intérêt à cette structure⁷⁶.

Malgré le souhait du Premier ministre, cette seconde structure de coordination avec l'UCLAT risque de désorganiser les services, en créant une concurrence entre eux, à cause de la « *multiplication de 'cellules de coordination'* »⁷⁷. En effet, il d'un côté, une structure de coordination qualifiée de « *cheville ouvrière relationnelle et technique du Directeur général de la police nationale, qui était le principal coordinateur de l'action au ministère de l'Intérieur* »⁷⁸. D'un autre côté, il y a une seconde structure relevant du ministre de l'Intérieur, qui « *supervise le travail effectué au sein des bureaux de liaison et veille au partage des informations entre les acteurs du renseignement intérieur, du renseignement territorial, de la police judiciaire, de la sécurité publique et de la Gendarmerie* »⁷⁹. Finalement, cette nouvelle entité se superpose à la première, non sans poser des questions d'efficacité eu égard à la constellation de nouvelles structures de coordination.

Avec les différentes structures en matière de coordination dans la lutte antiterroriste (UCLAT, EMOPT), « *force est de constater que la coordination souffre elle-même d'une complexité nuisible à ses objectifs* »⁸⁰. Une bonne coordination ne peut avoir lieu en présence

⁷²http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/14/les-specialistes-du-terrorisme-s-attendaient-a-un-nouvel-attentat-en-france_4809652_4809495.html, consulté le 7 avril 2016.

⁷³D. du 9 juillet 2015 portant nomination d'un préfet chargé d'une mission de service public relevant du Gouvernement – M. de Mazières (Olivier), *JORF*, n°0158, 10 juillet 2015, texte n°106.

⁷⁴C'est la raison pour laquelle cet Etat-major est censé être « *le lieu de rencontres et d'échanges entre tous les services intéressés par ces questions : la DGSI, le SCRT, la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) et la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)* », in <https://www.mediapart.fr/journal/france/150616/antiterrorisme-la-grande-reorganisation-des-services?onglet=full>, consulté le 24 mai 2017.

⁷⁵<http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Ouverture-de-la-journee-de-reflexion-sur-la-prevention-de-la-radicalisation>, consulté le 7 avril 2016.

⁷⁶« *Le patron du service de sécurité extérieure, Bernard Bajolet, confie ainsi devant les députés qu'il connaît l'existence de l'Emopt, mais pas la signification de l'acronyme : 'Je n'ai pas fait l'effort de le retenir [...] Il n'a pas paru utile que mon service y soit représenté'. Le lien entre service intérieur et extérieur constitue pourtant l'un des enjeux majeurs de la coopération antiterroriste ! Pour les djihadistes, en effet, la limite entre frontière extérieure et territoire national s'est effacée* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 213.

⁷⁷http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/14/les-specialistes-du-terrorisme-s-attendaient-a-un-nouvel-attentat-en-france_4809652_4809495.html; consulté le 7 avril 2016.

⁷⁸SQUARCINI (B.) et PELLOTT (E.), *op. cit.*, 2013, p. 52.

⁷⁹Premier ministre, *Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme*, dossier de presse, 9 mai 2016, p. 20.

⁸⁰« *Rien d'étonnant dès lors, comme nous avons pu le constater lors de nos déplacements à l'étranger, qu'aucun responsable des services israélien, grec, turc ou américain n'était dans la capacité de désigner clairement leur homologue chargé de l'anti-terrorisme en France. A juste titre, le rapporteur s'interroge : 'Qui est le 'patron' de la lutte anti-terroriste en France et de quels moyens dispose-t-il ?* », in FENECH (G.) et

de plusieurs structures de coordination, raison pour laquelle l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme pourrait être absorbé par l'Unité de coordination de lutte antiterroriste, qui pourrait changer d'appellation et devenir une Agence nationale de lutte contre le terrorisme⁸¹ (ANLT), ou être fusionnée avec le Centre national du contre-terrorisme relevant du Conseil national du renseignement. En effet, le Conseil national du renseignement a pour mission de définir « *les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement* »⁸². Rattachée au Conseil national du renseignement, la structure de coordination du terrorisme suivrait les orientations stratégiques définies lors du Conseil, et coordonnerait ensuite, cette fois-ci, sur l'aspect opérationnel, la lutte contre le terrorisme, en lien avec les services spécialisés de renseignement et les services de police judiciaire dont la mission est la prévention et la répression des actes de terrorisme. Une chaîne unique de coordination, placée sous l'autorité du Président de la République serait une avancée importante pour éviter l'enchevêtrement des structures de coordination, où il est difficile de savoir qui commande, étant donné que, pour le moment, des directives peuvent être prises dans le cadre de trois structures de coordination.

C. L'amoncèlement des structures de coordination antiterroriste

S'il existe le Conseil national du renseignement pour l'orientation stratégique du renseignement et de la lutte antiterroriste, l'Unité de coordination antiterroriste et l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme, les services de renseignement ont aussi mis en place des cellules opérationnelles de coordination dans la lutte contre le terrorisme. En premier lieu, et à l'initiative de la Direction du renseignement militaire, la cellule inter-agences Hermès a été créée, le 1^{er} octobre 2014, au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) du ministère des Armées, réunissant les services de la communauté française du renseignement, ainsi que le Commandement des opérations spéciales⁸³. Dédiée à la lutte contre Daech en Syrie, avec une planification des opérations, le directeur du renseignement militaire ajoute que cette cellule a été créée dans le but « *de décloisonner les services, de regrouper les spécialistes de tous les domaines du renseignement et les analystes sur une même thématique, de renforcer les synergies et de favoriser le partage du renseignement* »⁸⁴.

Outre la cellule Hermès, la Direction générale de la sécurité intérieure a créé, en juin 2015, la cellule INTERSERVICES⁸⁵, ou cellule Allât⁸⁶, comprenant elle aussi les services de

PIETRASANTA (S.), *Rapport relatif aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016, p. 14.

⁸¹ Les rapporteurs proposaient de placer cette Agence sous l'autorité directe du Président de la République, *in Ibid.*, p. 15.

⁸² C. déf., art. R*1122-6.

⁸³ FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 178.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 178-179.

⁸⁵ « Cette cellule est ainsi devenue un point privilégié de partage de l'information opérationnelle sur les objectifs des services. Saisie par l'intermédiaire de chacun d'eux, elle a vocation à apporter son assistance aux enquêteurs, en mettant à profit les capacités des services partenaires dans une logique de complémentarité-

la communauté du renseignement, mais il est pris en compte le renseignement territorial, avec le Service central du renseignement territorial, et la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle, qui se veut être une cellule de partage et d'orientation des recherches dans la prévention du terrorisme⁸⁷. La cellule Allât a donc pour rôle un partage du travail, et une meilleure coordination opérationnelle des services en matière de prévention du terrorisme. Si cette cellule interne de coordination et interservices montre la volonté bienvenue des services à coopérer en matière de prévention du terrorisme, elle est, au demeurant, une structure supplémentaire de coordination, qui s'ajoute aux structures déjà existantes⁸⁸. En effet, il existe déjà l'Unité de coordination de lutte antiterroriste pour ce qui est de la coordination opérationnelle, relevant, comme la Direction générale de la sécurité intérieure, du ministère de l'Intérieur. Les deux structures, similaires, devraient donc fusionner, afin qu'une seule structure soit instaurée, comprenant à cette fin les services de renseignement et les services de police judiciaire.

Par ailleurs, il existe aussi une cellule de coopération dans la lutte contre le terrorisme de suivi en temps réel, entre la Direction générale de la sécurité intérieure et la Direction générale de la sécurité extérieure⁸⁹.

Enfin, lors du Conseil de défense et de sécurité nationale du 7 juin 2017, le Président de la République Emmanuel Macron a lancé la création du Centre national de contre-terrorisme (CNCT), directement rattaché auprès du Président de la République, avec pour mission de coordonner le pilotage stratégique du renseignement dans la prévention du terrorisme⁹⁰. La création d'une telle structure interministérielle, regroupant les ministres de l'Intérieur, de l'Economie, de la Justice et des Armées est bienvenue, pour autant, elle ne se substitue pas aux autres structures de coordination déjà existantes⁹¹. Ce Centre a pour but de faire partager et circuler l'information, cependant, les structures de coordination opérationnelle et les cellules interservices avaient déjà été créées en grande raison pour faire partager et circuler l'information. C'est l'ancien directeur de la surveillance du territoire, Pierre de Bousquet de Florian, qui sera le directeur de ce Centre, avec, par opposition, l'éviction du coordonnateur national du renseignement⁹². En effet, le coordonnateur national du renseignement est remplacé par le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, avec le Centre national du contre-terrorisme, qui devient une structure

subsidiarité », in ADAM (P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement*, Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017, p. 33.

⁸⁶ Allât ou Al-ât est une déesse pré-islamique, apparaissant dans le Coran, in <https://blogs.mediapart.fr/vincent-planel/blog/071215/al-lat-divinite-protectrice-de-letat-francais>, consulté le 1^{er} juin 2017.

⁸⁷ Comme l'explique le directeur général de la sécurité intérieure, Patrick Calvar, « *dans cette cellule, on interroge les partenaires, on oriente les recherches, on les hiérarchise et, le cas échéant, on 'déconflicte'*. *Tous les services manifestent leur satisfaction de participer au fonctionnement de cette cellule* », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 179.

⁸⁸ « *Il faudra bientôt un coordonnateur des coordonnateurs* », ironise une source policière. *Ce qui n'a pas empêché la concurrence des services et les conséquences que cela a parfois entraînées* », in HENRI (B.), *Histoire secrète des RG*, Flammarion, Paris, 2017, p. 406.

⁸⁹ DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, Paris, 2017, p. 214.

⁹⁰ *Le Figaro*, jeudi 8 juin 2017, p. 4.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

relevant de ce Conseil national du renseignement⁹³. Le Conseil national du renseignement est donc maintenu, et conserve une compétence de pilotage stratégique général du renseignement, même si la mission de contre-terrorisme est affichée et prioritaire⁹⁴.

La multiplication des cellules de coordination du renseignement inter-services met en avant une constellation de structures, avec pour effet de se demander quelle cellule est réellement en charge de la coordination, laquelle est efficace, et quelles cellules doivent être supprimées. Face à leur nombre trop important, la prévention du terrorisme a cédé la place à un mal français, la « réunionite »⁹⁵, où la lutte contre le terrorisme est dorénavant synonyme de réunions, dans le cadre de différents cercles et cellules. La coordination est nécessaire et indispensable, mais il est aujourd'hui observable une progression significative du nombre de structures, alors qu'une coordination efficace peut être le résultat d'un nombre réduit de cellules ou structures de coordination.

§ 2 : L'attribution commune de prévention du terrorisme pour les services de la communauté du renseignement

Priorité du *Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale de 2013*⁹⁶, la France répond au terrorisme par l'entremise de nombreux acteurs du renseignement qui se retrouvent aussi dans le *Livre blanc* à la mission « *Connaissance et anticipation* »⁹⁷. Cette menace est devenue la mission prioritaire de contre-terrorisme de la Direction générale de la sécurité intérieure (A). Cette mission concerne aussi les services du ministère des Armées (B)⁹⁸.

A. La mission prioritaire de contre-terrorisme de la Direction générale de la sécurité intérieure

Organe par excellence de la sûreté du territoire, la Direction de la surveillance du territoire (DST) voyait ses attributions fixées par le décret du 22 février 1982⁹⁹, où la lutte

⁹³ « Le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme dirige la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et, en son sein, le Centre national du contre-terrorisme », D. n°2017-1096 du 14 juin 2017 relatif à la gestion administrative et financière de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, art. 1.

⁹⁴ « Le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme s'assure de la bonne coopération des services mentionnés au deuxième alinéa de l'article R.*1122-8 afin de favoriser le partage d'informations et l'efficacité de l'action, notamment face à la menace terroriste », D. n°2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au Centre national de contre-terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°1, art. 1.

⁹⁵ http://www.lexpress.fr/emploi/la-reunionite-cette-maladie-si-francaise_998868.html, consulté le 27 mai 2017.

⁹⁶ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, 2013, p. 47-51.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 70-75.

⁹⁸ Les services de renseignement du ministère de l'Économie, à savoir TRACFIN et la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) sont traités dans le renseignement contre les menaces criminelles organisées. Le renseignement concernant le financement du terrorisme pourrait faire l'objet d'un travail à lui tout seul. Ces services, dédiés aux questions financières, ont une part importante dans la lutte contre le terrorisme, comme, par exemple, la DNRED, qui dispose de sa propre cellule antiterroriste, le Groupement opérationnel de lutte contre le terrorisme (GOLT). « *La structure se veut le point de convergence de tous les renseignements collectés par les douanes en la matière. Bien que sa taille reste modeste, le GOLT revendique le traitement de soixante à soixante-dix fiches de signalement par semaine* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 219.

⁹⁹ D. n°82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire, *JORF*, 26 décembre 1982, p. 3864 ; la lutte contre les activités terroristes s'est ensuite retrouvée à l'article 1 b) du D. n°2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du

contre le terrorisme était gérée par la 4^{ème} division (ou division B2), suivant « *les évolutions du monde musulman et opère dans le domaine du contre-terrorisme de nature internationale* »¹⁰⁰ : cette section surveilla notamment les services de renseignement arabes (Syrie, Libye, Iran et Liban). Puis, la division B2 disparut, au profit d'une sous-division « *T* », complètement dédiée à la lutte contre le terrorisme, comprenant environ 150 policiers¹⁰¹ ; y étaient rattachés les mouvements turco-kurdes (comme le PKK) et l'IRA provisoire, car la France devenait sa base arrière. Au sein de cette sous-division, différents groupes s'occupaient des menaces terroristes : si 25 policiers travaillaient sur la question basque, le groupe « *T 5* », d'une quinzaine d'hommes, s'occupait quant à lui, du terrorisme corse¹⁰².

La traque de Carlos a été effectuée par ce service, avec le général Philippe Rondot¹⁰³, qui, par son entregent avec le renseignement extérieur américain (CIA), a pu retrouver le Vénézuélien. Il a été responsable de l'opération qui mena à la capture de Carlos au Soudan, en août 1994¹⁰⁴. En 2003, après une opération conjointe avec le Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN) et l'unité Recherche, assistance, intervention et dissuasion (RAID) de la Police nationale, et près de 300 membres de la Direction de la surveillance du territoire, ce service démantela aussi les moudjahidine du peuple iranien, qui avaient organisé une centaine d'attentats en Iran, à partir de la France¹⁰⁵.

De manière concrète, aujourd'hui, avec l'action de la Direction générale de la sécurité intérieure¹⁰⁶ contre les djihadistes, elle a pour mission de traiter les djihadistes français partis se battre en Syrie¹⁰⁷, et revenus en France¹⁰⁸. De 2008 à la mi-2013, dans sa lutte contre le

renseignement intérieur ; aujourd'hui, la prévention et la répression du terrorisme sont fixées à l'article 2 b) du décret n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°0102, 2 mai 2014, texte n°23.

¹⁰⁰ CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 35.

¹⁰¹ Cette sous-division, est, au sein de la DST, « *la mieux fournie en hommes et la plus dotée en matériel* », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.), LABBÉ (C.), *L'espion du président. Au cœur de la police politique de Sarkozy*, Robert Laffont, Paris, 2012, p. 158.

¹⁰² *Ibid.*, p. 259

¹⁰³ Le général Rondot a été officier au sein de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGS), avant de travailler au sein de la Direction de la surveillance du territoire (DST).

¹⁰⁴ VIOLET (B.), *Carlos. Les réseaux secrets du terrorisme international*, Seuil, octobre 1996, p. 300-301.

¹⁰⁵ VADILLO (F.), « Une carrière au service de la lutte antiterroriste », entretien avec CLAIR (J.-F.), in LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Les espions français parlent. Archives et témoignages inédits des services secrets français*, Nouveau Monde éd., Paris, 2011, p. 511.

¹⁰⁶ Après la Direction de la surveillance du territoire, puis en 2008, la Direction centrale du renseignement intérieur, il a été créé, à la place, la Direction générale de la sécurité intérieure, avec le D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°0102, 2 mai 2014, texte n°23.

¹⁰⁷ « *Le groupe des francophones évoluant en zone syro-irakienne, parfois dans une katibat francophone, présente la particularité d'être le seul à avoir élaboré sur zone un projet de représailles d'ampleur à l'encontre de ses pays d'origine. Cette particularité pourrait résulter de la combinaison d'une stratégie planifiée de terreur avec une volonté de vengeance sociale, entretenue au sein d'un groupe très homogène sur le plan socio-culturel. 'Nous ne devons plus raisonner en termes de Français ou de personnes résidant en France mais de francophones. Des milliers de Tunisiens, des milliers de Marocains et d'Algériens peuvent être projetés sur notre territoire' a précisé sur ce point le directeur général de la sécurité intérieure, M. Patric Calvar* », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 139.

¹⁰⁸ « *C'est la DGSi qui à l'occasion des retours des zones de djihad, procède soit à l'interpellation des personnes pour lesquelles elle dispose d'éléments permettant de les « judiciariser », soit à des entretiens administratifs pour tenter de mieux cerner la personnalité des personnes concernées* », in CIOTTI (E.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes*, Assemblée nationale, n°2828, 2 juin 2015, p. 56.

terrorisme islamiste, cette Direction « *a interpellé – au titre de sa seule activité judiciaire – 277 islamistes dont 121 ont été mis en examen et 80 écroués* »¹⁰⁹. Elle avait émis une note, au ministre de l'Intérieur, à l'été 2015, que l'instigateur des attentats du 13 novembre 2015, Abdelhamid Abaaoud, allait commettre un attentat sur le sol français¹¹⁰. En outre, avec l'appui du RAID, elle a pu déjouer un projet d'attentat qui semblait avancé, en interpellant Reda Kriket chez lui, le 24 mars 2016¹¹¹, qui détenait une kalachnikov et de l'explosif TATP, un explosif artisanal utilisé le 13 novembre 2015 à Paris, et le 22 mars 2016 à Bruxelles¹¹². En comparaison, ce sont les unités antiterroristes belges qui ont pu arrêter Salah Abdeslam, l'organisateur des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, le vendredi 18 mars 2016¹¹³ à Molenbeek¹¹⁴. En ce sens, le renseignement intérieur français s'applique à surveiller particulièrement les banlieues, où les jeunes issus de l'immigration sont intégrés à des filières djihadistes pour partir se battre en Syrie, mais encore revenir en France pour fomenter des attentats, avec de nombreuses alertes aux autorités politiques sur ces filières dans les banlieues, qui semblent être restées sans réponse¹¹⁵. La Direction générale de la sécurité intérieure joue donc un rôle de premier ordre, et a pu déjouer dix projets d'attaques terroristes, entre juillet 2015 et mars 2016¹¹⁶.

Cependant, ce rôle est limité par le nombre maximum de cibles qui peuvent être surveillées, étant donné le contingent trop faible d'agents du renseignement intérieur pour

¹⁰⁹CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés*, Assemblée nationale, n°1056, 24 mai 2013, p. 14.

¹¹⁰« *La DGSI évoque pas moins d'une demi-douzaine de projets d'attentats, déjoués ou avortés depuis 2014. Tous portent la marque du Belgo-Marocain. D'où cette conclusion sans appel : ce cadre de Daech présente une 'menace très importante pour notre pays et sa population'. [...] Les services ont détecté la main du terroriste derrière l'attaque contre le musée juif de Bruxelles le 24 mai 2014 puis l'attentat manqué contre une église de Villejuif (Val-de-Marne) en avril 2015 (un mort, une jeune femme de 32 ans, Aurélie Châtelain, qui a apparemment tenté de résister au vol de sa voiture). Une autre affaire tombe au milieu de l'été 2015, sans qu'elle soit à l'époque ébruitée. Le 2 juillet, l'arrestation de Tyler Vilus, natif de Troyes (Aube), fait dire au ministère de l'Intérieur qu'il était 'chargé de commettre un acte terroriste'* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 17-18.

¹¹¹<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/03/25/01016-20160325ARTFIG00001-un-projet-d-attentat-avance-dejoue-en-france.php>, consulté le 5 avril 2016.

¹¹²Dans un appartement du quartier de Schaerbeek, le 23 mars 2016 à Bruxelles, les services belges ont trouvé « *quinze kilos d'explosifs de type TATP, 150 litres d'acétone, 30 litres d'eau oxygénée, des détonateurs, une valise remplie de clous et de vis* », in http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/03/24/le-tatp-l-explosif-artisanal-devenu-la-signature-des-attentats-suicides-de-l-etat-islamique_4889751_3214.html, consulté le 5 avril 2016.

¹¹³http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/enquete-sur-les-attentats-de-paris/nuls-pas-assez-etoffes-critiques-apres-l-arrestation-de-salah-abdeslam-les-autorites-belges-defendent-leur-service-de-renseignement_1367617.html, consulté le 7 avril 2016.

¹¹⁴Même si apparemment, un policier belge avait l'adresse de Salah Abdeslam depuis décembre, ce qui a valu l'ouverture d'un comité d'enquête, in <http://www.rtl.be/info/belgique/faits-divers/un-policier-malinois-avait-l-adresse-de-salah-abdeslam-depuis-decembre-l-info-avait-ete-jugee-non-fiable-805014.aspx>, consulté le 7 avril 2016.

¹¹⁵NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2017, p. 178.

¹¹⁶Pour illustration, « *le 24 mars 2016, M. Reda Kriket a été interpellé par la DGSI à Boulogne-Billancourt. Membre du groupe de Molenbeek-Saint-Jean en 2012, M. Kriket a finalement gagné la Syrie où il a séjourné entre septembre 2014 et avril 2015. Il est soupçonné d'avoir préparé, avec plusieurs complices, un attentat au nom de Daech. La découverte d'armes de guerre, de substance explosive (TATP) et de matériel entrant dans la fabrication d'engins explosifs improvisés, dans une cache utilisée par M. Kriket à Argenteuil, accréditent cette thèse* », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 144.

effectuer ces surveillances. Si l'antiterrorisme doit être maintenu de manière efficace, le recrutement massif d'agents doit être opéré à cet effet¹¹⁷.

B. Les services du ministère des Armées

Au sein du ministère des Armées, la lutte antiterroriste est menée par la Direction générale de la sécurité extérieure, exerçant un renseignement extérieur antiterroriste (1), la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, avec le contre-terrorisme lié à la surveillance des forces militaires françaises (2), ainsi que par la Direction du renseignement militaire, pour la lutte antiterroriste sur les théâtres d'opérations (3).

1. Un renseignement extérieur antiterroriste

Depuis sa création en 1982, la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)¹¹⁸ dispose de son propre service de contre-terrorisme relevant de la Direction du renseignement¹¹⁹. Elle a pu démanteler et éviter que se réimplante au Mali le Groupe islamique combattant libyen (GICL), un groupe ayant des liens étroits avec Al-Qaïda¹²⁰. Même si le renseignement intérieur entretient de très bonnes relations avec le renseignement militaire algérien (DRS), c'est à la Direction générale de la sécurité extérieure que le Gouvernement donna la priorité pour enquêter sur la disparition des moins de Tibhirine¹²¹. Elle put ainsi entrer en contact avec un émissaire du Groupe islamique armé (GIA), et une opération avec les forces spéciales fut même été planifiée¹²².

Aujourd'hui inscrites dans le Code de la défense, les dispositions fixant les missions de ce service de renseignement extérieur ne mentionnent pas expressément le contre-terrorisme, mais seulement la mission « *de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France* »¹²³. C'est par cette formulation que les agents du renseignement extérieur procèdent à une mission de récolte du renseignement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, même si ce service n'a pas anticipé la progression rapide de Daech, dont la prise de Mossoul par cette entité terroriste¹²⁴. Si le renseignement extérieur n'a pas anticipé

¹¹⁷ « Les effectifs – certes renforcés – des services ne sont pas extensibles à l'infini. Selon une source rompue à ces actions clandestines, la DGSI peut suivre effectivement en simultané 35 à 40 cibles au maximum sur l'ensemble de la France », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 84.

¹¹⁸ D. n°82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la direction générale de la sécurité extérieure, abrogé par l'article 3 du D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif aux dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense, *JORF*, n°0276, 27 novembre 2008, p. 18 090. En annexe de ce même décret, la DGSE est dorénavant codifiée dans la partie réglementaire du Code de la défense, aux art. D. 3126-1 à D. 3126-4. L'organisation et le fonctionnement sont définis dans l'arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure.

¹¹⁹ « La direction du renseignement comprend : - le service de contre-prolifération ; - le service de contre-terrorisme ; le service de sécurité économique ; - le service de renseignement de politique extérieure ; - le service de supervision et d'appui à la recherche », Arr. du 10 mars 2017 modifiant l'arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°97, 25 avril 2017, texte n°24, art. 1.

¹²⁰ NOTIN (J.-C.), *La guerre de l'ombre des Français en Afghanistan (1979-2011)*, Librairie Arthème Fayard, 2011, p. 37.

¹²¹ PESNOT (P.), *Le terrorisme islamique*, Nouveau Monde éd., 2008, p. 46.

¹²² *Ibid.*, p. 49.

¹²³ C. déf., art. D3126-2.

¹²⁴ NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2017, p. 343.

l'ampleur prise par l'entité terroriste Daech, elle n'en reste pas moins un service de renseignement très performant, qui, au début des années 2001, avait créé une « *cellule Ben Laden* », et était informé qu'Al-Qaïda allait détourner des avions de ligne américains¹²⁵.

Outre la récolte du renseignement, la Direction générale de la sécurité extérieure exerce aussi un renseignement offensif dans la lutte antiterroriste, visant à « *détecter et entraver* »¹²⁶ des actions nuisant aux intérêts de la France. En effet, après la mort de quatre touristes français, le 24 décembre 2007, à Aleg, en Mauritanie c'est ce service qui a traqué et retrouvé les trois assassins, liés à Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI)¹²⁷. Le renseignement extérieur va aussi lutter contre le terrorisme à l'aide des exécutions extrajudiciaires : le Président de la République française dresse une liste de noms pour assassinat, qui est le seul à pouvoir ordonner directement la neutralisation des terroristes, par exemple, le mollah Hazrat, un chef taliban directement ciblé a été tué dans un bombardement le 9 septembre 2012, en représailles de l'embuscade qu'il a commanditée le 18 août 2008 qui a tué 9 soldats français et blessé une vingtaine¹²⁸. Les noms présents sur ces listes sont aussi appelés « *High Target Value* » (HVT), signifiant cibles de haute valeur, comme des chefs d'Al-Qaïda ou d'AQMI : plus d'une cinquantaine de HVT ont été neutralisées au Mali, entre le début 2013 et la mi-2014¹²⁹. Ces actions antiterroristes proactives sont menées soit par l'Escouade spéciale de neutralisation et d'observation (ESNO), créée en 2013, et composée des commandos des forces spéciales de Penfentenyo et Montfort qui « *visent à 'renseigner pour détruire' grâce à des moyens de communication sophistiqués et au recours au tir d'élite de haute précision (TEHP)* »¹³⁰ ; soit une équipe spécialisée du Service Action de la Direction générale de la sécurité extérieure, baptisée *Alpha*, créée dans les années 1980¹³¹ : leurs cibles connues ont été des Serbes d'ex-Yougoslavie, des membres du Groupe islamique armée (GIA) et du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) algériens, puis des membres du réseau Al-Qaïda¹³². L'unité Alpha s'est fait connaître en avril 2002, quand quatre membres se sont fait interpellés en Catalogne avec un arsenal d'armement dans leur voiture¹³³. Face au refus du Président de la République Jacques Chirac d'effectuer une mission Homo ou

¹²⁵Non informée de l'attaque, la Direction générale de la sécurité extérieure avait cependant été informée que ce détournement d'avions aurait été une prise d'otages afin « *de faire libérer des islamistes détenus dans des prisons américaines et d'obtenir un retrait des troupes russes de Tchétchénie* », in NOUZILLE (V.), *Les dossiers de la CIA sur la France 1981-2010. Dans le secret des présidents*, tome II, Librairie Arthème Fayard/Pluriel, Paris, 2012, p. 541.

¹²⁶C. déf., art. D3126-2.

¹²⁷<http://www.leparisien.fr/faits-divers/le-service-action-de-la-dgse-a-traque-les-terroristes-arretes-13-01-2008-3295970912.php>, consulté le 1^{er} avril 2016.

¹²⁸NOUZILLE (V.), *Les tueurs de la République*, Ed. Fayard, Paris, 2015, p. 12.

¹²⁹*Ibid.*, p. 15.

¹³⁰*Ibid.*

¹³¹C'est, lors de l'arrivée du général Jean Heinrich, à la direction des opérations, que les unités Alpha ont été développées, et préparées pour les missions clandestines, dont les opérations Homo. Différents du Service action, ces hommes étaient recrutés à l'extérieur et préparés aussi à l'extérieur des différentes bases d'entraînement du Service action, et n'appartenaient à aucun service de renseignement officiel, in HEINRICH (J.), « Nous agissons dans l'illégalité poussée à l'extrême », *Le Point*, n°2310-2311, 15-22 décembre 2016, p. 214.

¹³²NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2015, p. 170.

¹³³FALIGOT (R.), GUISEL (J.) et KAUFFER (R.), *Histoire politique des services secrets*, Editions La Découverte, Paris, 2013, p. 561.

élimination, l'unité Alpha aurait ainsi eu pour mission de retrouver et enlever des cadres d'Al-Qaida¹³⁴.

2. Le contre-terrorisme lié à la surveillance des forces militaires françaises

La direction du renseignement et de la sécurité de la Défense (DRSD)¹³⁵ n'avait pas, avec le décret du 29 novembre 2001¹³⁶, d'attribution spécifique en matière de terrorisme. Cette compétence lui fut attribuée avec le décret du 7 février 2007¹³⁷. Ses compétences et attributions se retrouvent aujourd'hui dans le Code de la défense¹³⁸, depuis la réforme introduite par le décret du 25 novembre 2008¹³⁹. Ce service de renseignement a ainsi une mission de prévention en matière d'activités terroristes au regard l'article D. 3126-6 2° du Code de la défense, selon lequel cette Direction est chargée « *de prévenir et rechercher les atteintes à la défense nationale telles qu'elles sont définies par le code pénal et le code de justice militaire, notamment en mettant en œuvre des mesures de contre-ingérence pour s'opposer à toute menace pouvant prendre la forme d'activités de terrorisme, d'espionnage, de subversion, de sabotage ou de crime organisé* ». Cette mission de contre terrorisme de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense est prise très au sérieux aujourd'hui, puisqu'il est attesté qu'une dizaine d'anciens militaires de l'armée française sont partis rejoindre les rangs de Daech, cette Direction surveillant, au total, une cinquantaine d'individus radicalisés ayant un passif dans l'armée française¹⁴⁰.

3. La lutte antiterroriste sur les théâtres d'opérations

Pour la Direction du renseignement militaire (DRM), à travers son activité classique du renseignement d'intérêt purement militaire, le décret du 16 juin 1992¹⁴¹ la créant, ne lui avait fixé aucune attribution spécifique en matière de lutte contre le terrorisme. Cette institution a aussi subi la réforme décrétole du 25 novembre 2008¹⁴², pour voir les dispositions la

¹³⁴ *Ibid.* p. 563.

¹³⁵ La Direction de la protection et de la sécurité de la défense est devenue la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, avec le D. n°2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°236, 9 octobre 2016, texte n°13.

¹³⁶ D. n°2001-1126 du 29 novembre 2001 fixant les attributions de la direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°278, 30 novembre 2001, p. 19 036.

¹³⁷ D. n°2007-151 du 5 février 2007 modifiant le décret n°2001-1126 du 29 novembre 2001 fixant les attributions de la direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°32, 7 février 2007, p. 0, texte n°1.

¹³⁸ La section 2 du chapitre VI sur les services de renseignement et de sécurité est consacrée à la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, aux articles D. 3126-5 et suivants du Code de la défense.

¹³⁹ D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif aux dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense, *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 18 090.

¹⁴⁰ Pour exemple, « *en juin 2014, la DGSI interpellait Erwan G., un ancien soldat, engagé volontaire au 1^{er} régiment de chasseurs parachutistes de Pamiers, qui appelait les musulmans à le rejoindre au combat en Syrie. Il a été repéré sur les réseaux sociaux dans une vidéo de propagande, diffusée en avril 2014* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 114-115.

¹⁴¹ D. n°92-523 du 16 juin 1992 portant création de la direction du renseignement militaire, *JORF*, n°139, 17 juin 1992, p. 7 900.

¹⁴² D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 préc., art. 3.

concernant, être intégrées au sein du Code de la défense¹⁴³. Cependant, elle n'eut aucune attribution expresse en matière de lutte contre le terrorisme, puisque l'article D. 3126-11 du Code de la défense prévoit seulement que le directeur du renseignement militaire assiste le ministre des Armées, dont les attributions de ce dernier sont fixées à l'article L. 1142-1 du Code de la défense, avec le renseignement extérieur et le renseignement d'intérêt militaire, mais aussi l'anticipation et le suivi des crises intéressant la défense. Il est possible de déduire de l'article L. 1142-1 du Code de la défense, qu'en ce que le directeur du renseignement militaire assiste le ministre des Armées, il a pour mission, à travers le renseignement militaire, l'anticipation et le suivi de ces crises, dont le terrorisme est une des composantes. Le renseignement militaire a notamment eu pour mission d'analyser les clichés pris par les Mirage IV de l'escadron de combat 1/91 Gascogne, lors de l'intervention en Afghanistan contre les Taliban, à partir du 23 octobre 2001¹⁴⁴. Désormais, la Direction du renseignement militaire est en effet très présente en Syrie ou en Irak, en concurrence avec la Direction générale de la sécurité extérieure, pour fournir du renseignement sur les troupes irrégulières de Daech et éliminer les chefs djihadistes (ou HVT)¹⁴⁵.

§ 3 : Une attribution aussi dévolue aux autres services exerçant du renseignement

Si les services de la communauté du renseignement exercent une mission de prévention du terrorisme, d'autres services de renseignement hors de cette communauté vont avoir pour mission de prévenir cette menace. Il y a, ainsi, une mission d'antiterrorisme exercée par le renseignement territorial des services du ministère de l'Intérieur (A), même si l'antiterrorisme a été mis à mal avec la désorganisation du renseignement intérieur (B). Enfin, la prévention du terrorisme s'exerce avec l'émergence bienvenue du renseignement pénitentiaire (C).

A. Une mission d'antiterrorisme exercée par les organes du renseignement territorial

Au sein du ministère de l'Intérieur, cette mission est effectuée avec la surveillance de la menace terroriste par le Service central du renseignement territorial (1), dont le travail de contre-terrorisme est complété à Paris par la Direction du renseignement de la préfecture de police (2), et par l'action de renseignement antiterroriste de la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle (3).

1. La surveillance de la menace terroriste par le Service central du renseignement territorial

Les Renseignements généraux sont un service de police non judiciaire aussi en charge de la lutte contre le terrorisme, parfois avec une orientation précise : en effet, la note de service n°643 du 19 mars 1976 chargeait les Renseignements généraux « *de la recherche du renseignement concernant un phénomène désigné sous l'expression de 'terrorisme*

¹⁴³Le D. 2008-1219 a abrogé le décret du 16 juin 1992, afin de créer une section 3 dans le chapitre VI du Code de la défense, et les attributions et l'organisation de la DRM sont fixées aux articles D. 3126-10 à 14 du même Code.

¹⁴⁴NOTIN (J.-C.), *op. cit.*, 2011, p. 662-663.

¹⁴⁵<http://www.lopinion.fr/edition/politique/renseignement-partie-ping-pong-entre-dgse-drm-55449>, consulté le 4 avril 2016.

*interne' »*¹⁴⁶, ce qui, au premier abord semble être l'autre facette de la lutte contre le terrorisme menée par la Direction de la surveillance du territoire, s'occupant, quant à elle, du terrorisme international et de contre-espionnage. Cependant, cette même note met en place une réserve de compétence, à savoir que les Renseignements généraux devaient effectuer des renseignements sur « *des actions terroristes ne mettant pas en œuvre des agents d'Etat étrangers mais dépassant le cadre national* »¹⁴⁷. Cette précision évacue de leur champ de compétence le terrorisme soutenu par des Etats, mais la question reste de savoir comment peut-on déterminer au moment de l'enquête si le groupe terroriste est soutenu ou non par un Etat. Ainsi, cette délimitation de compétence entre le terrorisme international pour la Direction de la surveillance du territoire, et le terrorisme interne pour les Renseignements généraux, a été avalisée en 1982 « *par le Gouvernement lorsque celui-ci a rendu une espèce de jugement de Salomon en matière de lutte anti-terroriste* »¹⁴⁸. Les Renseignements généraux avaient donc plutôt pour mission de surveiller les velléités terroristes liées aux extrémismes politiques : dans le cadre de la lutte contre l'ETA, les Renseignement généraux, avec l'aide des services espagnols, vont pouvoir interpellier, le 17 novembre 1994, Félix Alberto Lopez-De-Lacalle-Gauna, fortement suspecté d'être à la tête des commandos de l'ETA militaire en France¹⁴⁹.

Depuis la réforme de 2008, qui a substitué les Renseignements généraux par la Sous-direction à l'information générale (SDIG), puis, la réforme de 2014, qui a remplacé cette dernière par le Service centrale du renseignement territorial (SCRT), il n'y a plus d'attribution officielle de ce service dans la lutte antiterroriste en tant que telle, sa mission étant principalement fixée sur la surveillance des islamistes radicaux¹⁵⁰ dans la mesure où les services du renseignement territorial « *s'intéressent à tous les faits de société visant à remettre en cause les valeurs républicaines tels que les dérives sectaires, les phénomènes de repli communautaire et identitaire ainsi que la contestation politique violente* »¹⁵¹. La mission assignée à ce service de renseignement a pu être améliorée grâce à la création, en septembre 2014, d'une division entièrement destinée au renseignement et à l'appui des différents services territoriaux¹⁵². Cependant, n'étant pas officiers de police judiciaire, les agents du renseignement territorial vont agir différemment par rapport au renseignement intérieur, avec la convocation au commissariat, des individus radicalisés pour détecter les signaux faibles,

¹⁴⁶CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 70.

¹⁴⁷*Ibid.*, p. 70.

¹⁴⁸WARUSFEL (B.), « Le contre-espionnage : compléments d'ordre juridique et institutionnel », pp. 411-439, in LACOSTE (P.) (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, Paris, 1998, p. 431.

¹⁴⁹MARION (R.), *Raisons d'Etat*, Éd. de La Martinière, Paris, 2013, p. 105.

¹⁵⁰Arr. du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, art. 7 ; modifié par l'arr. du 1^{er} février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, art. 6. Par ailleurs, le changement de nom du service de SDIG en SCRT, en 2014, n'a pas modifié ses attributions, D. n°2014-466 du 9 mai 2014 modifiant le D. n°2008-633 du 27 juin 2008 modifié relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°108, 10 mai 2014 ; D. n°2014-454 du 6 mai modifiant le D. n°2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et du ministère des Outre-mer, *JORF*, n°106, 7 mai 2014.

¹⁵¹Circ. du 21 mars 2014 du ministre de l'Intérieur, in CIOTTI (E.), *op. cit.*, 2 juin 2015, p. 57.

¹⁵²LEONNET (J.), « Le renseignement territorial, un maillon essentiel pour la détection et la prévention de la radicalisation », *Cahiers de la sécurité*, n°35-36, septembre 2016, p. 136.

mais sans aucune obligation pour l'individu concerné de se déplacer, et avec la possibilité de quitter la pièce à tout moment¹⁵³.

Le travail du renseignement policier territorial est extrêmement important, puisqu'il consiste à détecter les signaux faibles et établir les réseaux islamistes et salafistes qui se sont construits en France¹⁵⁴, et avait aussi averti les autorités, sous couvert du communautarisme, du phénomène de multiplication des filières djihadistes qui apparaissaient dans les banlieues¹⁵⁵. Ce service doit être reconnu dans son travail de surveillance de la radicalisation, à la hauteur de l'importance de son travail, avec 120 individus radicalisés qui ont été suivis à l'été 2014, pour en suivre aujourd'hui près de 3 600¹⁵⁶.

2. Le travail de contre-terrorisme est complété à Paris par la Direction du renseignement de la préfecture de police

Les Renseignements généraux de la préfecture de police de Paris (RGPP) disposaient de quatre sous-directions, dont la 3^e sous-direction appelée « *Violence et terrorisme* »¹⁵⁷. C'est au sein de cette sous-direction, que, dans les années 1980, la 7^e section des Renseignements généraux de la Sûreté de l'Etat, qui s'occupait, jusqu'en 1965, du contre-espionnage et de la lutte contre le terrorisme, et traquait le groupe Action directe¹⁵⁸. Ce fut finalement la section antiterroriste des Renseignements généraux nationaux, qui a permis d'interpeller 28 membres ou sympathisants du groupe Action directe les 27 et 28 mars 1980¹⁵⁹. Par la suite, la surveillance du terrorisme islamiste, et, plus particulièrement la surveillance des mosquées et des foyers d'immigrés fut prise en charge par la 13^e section¹⁶⁰. Depuis la réforme de 2008, les Renseignements généraux de la préfecture de police (RGPP) sont devenus la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), mais ils gardent toujours une attribution dans la lutte contre le terrorisme¹⁶¹, et ont par exemple étroitement surveillé le groupuscule islamiste *Forsane Alizza*, dès sa création en 2010, permettant de contribuer à constituer un dossier pour la mise en examen de 13 d'entre eux¹⁶². La mission opérationnelle de lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents est menée,

¹⁵³DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 195.

¹⁵⁴Ainsi, par son travail de surveillance, « le service surveillait déjà les mouvements radicaux, tels le salafisme ou le Tabligh, et gardait un œil vigilant sur les prêcheurs qui maniaient haine, antisémitisme et négation des valeurs de la République, in LEONNET (J.), *op. cit.*, septembre 2016, p. 136.

¹⁵⁵NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2017, p. 179.

¹⁵⁶« De fait, la détection et le suivi de ces individus potentiellement dangereux, qui représentaient 6% de l'activité du service en 2014, atteignent désormais près de 45% », in LEONNET (J.), *op. cit.*, septembre 2016, p. 137.

¹⁵⁷CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 74.

¹⁵⁸SAVOIE (S.), *R.G. La traque d'Action directe*, Nouveau Monde éd., 2011, p. 21.

¹⁵⁹BAUER (A.) et HUYGUE (F.-B.), *Les terroristes disent toujours ce qu'ils vont faire*, PUF, Paris, janvier 2010, p. 175.

¹⁶⁰CAUMER (J.), *Leurs dossiers RG*, Flammarion, 2000, p. 90.

¹⁶¹Arr. du 27 juin 2008 relatif à la direction du renseignement de la préfecture de police et modifiant l'arr. du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale, art. 1, *JORF*, n°0152, 1^{er} juillet 2008, texte n°9

¹⁶²<https://neoigspolice nationale.wordpress.com/2012/04/04/treize-islamistes-de-forsane-alizza-mis-en-examen/>, consulté le 1^{er} avril 2016.

sur le terrain, par un service très discret, un « *Service action* » du renseignement de la préfecture de police de Paris, dédié aux surveillances et aux filatures¹⁶³.

Le travail de lutte antiterroriste est complété, au sein de la Direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP), par la Sous-direction judiciaire, auparavant nommée 12^{ème} section des RG¹⁶⁴. C'est aussi cette Direction qui avait mis sur écoutes Saïd Kouachi, membre du commando du journal *Charlie Hebdo*, puis, cet individu étant parti à Reims, la Direction parisienne avait transféré le dossier pour écoutes, à la Direction générale de la sécurité intérieure¹⁶⁵. Cet exemple de transfert de dossiers dans les surveillances, en raison d'une compétence territoriale limitée, plaide en faveur du rattachement de la Direction du renseignement de la préfecture de police à la Direction générale du renseignement intérieure, et à plus forte raison, de la préfecture de police à la Direction générale de la police nationale, afin d'harmoniser une organisation administrative éparpillée et alourdie.

3. L'action de renseignement antiterroriste de la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle

En complément de ces services, la Gendarmerie nationale dispose elle-aussi d'un service de renseignement à maillage territorial qui peut jouer un rôle dans la lutte antiterroriste, depuis la loi du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale¹⁶⁶, puisque la Gendarmerie « *contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations* »¹⁶⁷. Ce travail du renseignement de la Gendarmerie est ainsi effectué dans le cadre d'un maillage territorial, où 540 analystes se partagent le travail au sein de bureaux et de cellules réparties dans toute la France¹⁶⁸.

La Sous-direction de l'anticipation opérationnelle a été créée par l'arrêté du 6 décembre 2013¹⁶⁹. Cette Sous-direction n'est pas la seule entité qui lutte contre le terrorisme au sein de la Gendarmerie qui dispose, en plus, d'un Bureau de liaison-antiterroriste (BLAT), à compétence judiciaire. A l'image du Service central du renseignement territorial, le renseignement de la Gendarmerie nationale n'a pas pour vocation principale la lutte contre le

¹⁶³Le directeur du renseignement de la préfecture de police, René Bailly « *a confié les rênes à un très proche, le sous-directeur chargé de la lutte contre le terrorisme et les extrémismes à potentialité violente. Un fidèle lieutenant dont le dévouement semble inquiéter certains flics qui ont eu l'occasion de travailler avec lui : 'Tu lui dis de visiter un appart, quel que soit l'appartement, il obéit, il est capable de faire n'importe quoi, y compris une connerie si le chef le demande'* », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets inavouables d'un quinquennat*, Robert Laffont, Paris, 2017, p. 123-124.

¹⁶⁴Entretien à la DRPP, le 6 janvier 2015.

¹⁶⁵« *La DRPP a de nouveau mis sur écoute Saïd Kouachi en 2014 avant d'abandonner encore sa surveillance lorsque ce dernier a quitté la région parisienne pour s'installer à Reims, en juin 2014. La compétence territoriale de la DRPP se limitant à Paris et la petite couronne, elle transmet alors l'intégralité du dossier à la DGSI, au cours d'une réunion de travail qui se tient au début du mois de juillet, et celle-ci s'engage alors à prendre le relais. Interrogé sur ce point par la commission d'enquête, son directeur général, M. Patrick Calvar a répondu que la surveillance fut finalement définitivement interrompue car 'aucun élément ne permettait d'établir de la part des frères Kouachi une activité terroriste'* », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 146.

¹⁶⁶L. n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, *JORF*, n°180, 6 août 2009, p. 13 112.

¹⁶⁷C. déf., art. 3211-3 4°.

¹⁶⁸ADAM (P.), *op. cit.*, 2 mars 2017, p. 53.

¹⁶⁹Arr. du 6 décembre 2013 modifiant l'arr. du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la Gendarmerie nationale, *JORF*, n°2093, 18 décembre 2013, texte n°27.

terrorisme, mais il est un outil de renseignement territorial qui fait remonter les informations collectés vers les services de la communauté du renseignement, vers l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT)¹⁷⁰, mais encore vers le Centre national de contre-terrorisme, structure relevant du Conseil national du renseignement avec pour but la coordination nationale et de la lutte contre le terrorisme¹⁷¹.

Le renseignement territorial de la Gendarmerie nationale apparaît comme un service concurrent du Service central du renseignement territorial, ainsi, et, une fusion de ces deux services permettrait un maillage territorial quasi-complet¹⁷². Cette idée n'est pas irréalisable, puisqu'il y a déjà des bureaux de liaison qui ont été instaurés entre ces deux structures de renseignement territorial, à tous les échelons, c'est-à-dire départemental, régional et zonal¹⁷³. De surcroît, pour ce qui concerne l'échelon central, un membre de la Gendarmerie assiste le directeur du Service central du renseignement territorial¹⁷⁴. Ces éléments de partage et de collaboration continue, plaident en faveur de la création d'une seule et unique Direction générale du renseignement territorial, comprenant donc les effectifs actuels du Service central du renseignement territorial, et ceux de la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle.

B. La désorganisation du renseignement intérieur

Promue dès les années 1990, puis au début des années 2000¹⁷⁵, la réforme de 2008 tendant à créer un grand service de renseignement intérieur, qui a fusionné la Direction de la surveillance du territoire et les Renseignements généraux, en une Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), et absorbant les trois quarts des effectifs des Renseignements généraux devenus la Sous-direction à l'information générale (SDIG), a été une rupture dans le continuum du renseignement intérieur, avec, pour conséquence, la montée en puissance de la nouvelle Direction, au détriment du service d'information générale, voué à « *un état de marginalisation, de relégation, qui altère la détection des signaux faibles en matière de lutte contre le terrorisme* »¹⁷⁶, et qui a été considérée, par les homologues étrangers, comme une grave défaillance du renseignement français¹⁷⁷.

¹⁷⁰BARRÉ (E.), *La mutation du renseignement territorial des RG à nos jours*, mémoire, Université Panthéon-Assas Paris II, 2015, p. 65.

¹⁷¹« Les chefs des services spécialisés ainsi que, en tant que de besoin, les chefs des autres services de renseignement, lui communiquent les renseignements devant être portés à la connaissance du Président de la République et du Premier ministre et lui rendent compte de leur activité », C. déf., art.R*1122-8-1 al. 4.

¹⁷²La Gendarmerie nationale couvre, à elle seule, « 95 % du territoire et 50 % de la population », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 162.

¹⁷³« Trois services départementaux du renseignement territorial sont en outre dirigés par des officiers de Gendarmerie. Au total, le renseignement territorial emploie 198 gendarmes », in *Ibid.*, p. 161.

¹⁷⁴« Deux divisions du service sont pilotées par des officiers de Gendarmerie, tandis que la SDAO accueille un commissaire de police, adjoint au sous-directeur, ainsi qu'un capitaine de police », in *Ibid.*.

¹⁷⁵Cette idée avait été proposée par les préfets Jacques Fournet et Jean-Jacques Pascal, in NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2017, p. 188.

¹⁷⁶CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 24 mai 2013, p. 25.

¹⁷⁷Par exemple, ce constat est observé par le Département du renseignement et de la sécurité (DRS) algérien, l'équivalent de la Direction générale de la sécurité extérieure, après l'attentat de Nice, le 14 juillet 2016, « *les défaillances sécuritaires pourraient avoir de sérieux impacts sur la sécurité de l'Algérie* ». Plus grave encore est le constat qui suit par cet ancien officier algérien de la DRS, car « *les services algériens considèrent leurs interlocuteurs français comme de moins en moins fiables. Ils sont étonnés par leur manque de coordination et*

Cette réforme de 2008, voulue par le Président de la République Nicolas Sarkozy¹⁷⁸, mais « faite dans la précipitation »¹⁷⁹, a été un « quasi-abandon »¹⁸⁰ de la Sous-direction à l'information générale, et a eu un effet néfaste¹⁸¹ pour les anciens Renseignements généraux, dont la mission différait de celle du renseignement intérieur. De surcroît, la perte de moyens¹⁸² et d'officiers traitants va durablement porter atteinte à la récolte du renseignement français¹⁸³, comme cela put être observé avec le terroriste Mohammed Merah, où la perte d'initiative de la Sous-direction à l'information générale, et l'absence du suivi de quelque recommandation par le renseignement intérieur, de la part des services toulousains, doit être considéré comme une des causes de l'échec¹⁸⁴ de neutralisation de ce terroriste avant qu'il commette les assassinats¹⁸⁵. Cependant, cette réforme a eu aussi pour effet bénéfique de limiter la concurrence entre les deux services policiers, car les Renseignements généraux avaient pour habitude de court-circuiter le renseignement intérieur, et d'aller voir les homologues étrangers, au nez et à la barbe des policiers de la surveillance du territoire, limitant, de ce fait, l'efficacité du renseignement français, au bénéfice des services

leur passivité face à de nombreux profils suspects appartenant à des cellules terroristes dormantes », in HENRI (B.), *op. cit.*, 2017, p. 139.

¹⁷⁸ Les Renseignements généraux sont suspectés « à juste titre d'enquêter sur la vie privée des hommes politiques, de rédiger des notes blanches sulfureuses, d'être une machine à 'faire chanter'. Un homme a incarné ces RG vieille France : Yves Bertrand. Directeur central entre 1992 et 2003, il a été soupçonné de 'rouler' pour Jacques Chirac contre Nicolas Sarkozy. La découverte de ses carnets secrets lors d'une perquisition en 2008 a montré l'intérêt qu'il portait aux potins de la République. Lorsqu'il est ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy prend donc l'engagement de supprimer les notes blanches et, avec elles, le service qui les produit. Exit les RG », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 201.

¹⁷⁹ Cette création a été effectuée « sur une base conceptuelle tronquée et sans réelle conception stratégique de telle sorte qu'au lieu d'organiser le renseignement intérieur, elle a introduit de forts éléments de perturbation », in CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 24 mai 2013, p. 24.

¹⁸⁰ DEPRAU (A.), « La réorganisation des Renseignements généraux », in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare & Martin, Paris, 2016, p. 401.

¹⁸¹ Dès la réforme de 2008, l'ancien directeur général de la sécurité, Claude Silberzahn, affirma que cette « fusion des RG et de la DST a abîmé le renseignement », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 77.

¹⁸² « Pourtant, la SDIG vit dans le plus absolu dénuement : - les surveillances, dont un service de renseignement de proximité a nécessairement besoin, sont, dans les faits, extrêmement difficiles à mener. D'une part parce que, pour des raisons évidentes de sécurité, ces opérations ne peuvent être conduites par les mêmes personnels que ceux qui réalisent les prises de contact habituelles. [...] D'autre part, ces interventions peuvent nécessiter l'emploi de moyens techniques dont les agents ne disposent toujours pas. Il s'agit notamment de véhicules dits 'sous-marins', de caméras discrètes ou plus performantes permettant de filmer de loin et de nuit, de tenues de surveillance ainsi que d'instruments à vision nocturne. En outre, l'affectation d'une moto de moyenne cylindrée serait idéale pour certaines filatures. Or, en 2008, les RG arrivés en sécurité publique avec une moto de ce type ont eu la mauvaise surprise de se la voir retirer au titre de la mutualisation des moyens de la DDSP », in CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 24 mai 2013, p. 26.

¹⁸³ « Chacun s'accorde à dire que la suppression [des Renseignements généraux] aura été particulièrement néfaste », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 157.

¹⁸⁴ Le premier concerné par la réforme, l'ancien directeur du renseignement intérieur a estimé que cette réforme était une erreur : « surdéterminée par l'impératif terroriste (qui a profité à la seule DCRI) et par l'aveuglement ainsi que la rancœur de Nicolas Sarkozy à l'encontre de la DCRG, la réforme de 2008 a abîmé l'outil de collecte du renseignement intérieur, déprimé les fonctionnaires, démobilisé les esprits, Bien que nécessaire, [...] elle n'a pas tiré les enseignements de l'histoire faute d'avoir été suffisamment réfléchi », in SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *op. cit.*, 2013, p. 56-57.

¹⁸⁵ URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 118.

étrangers¹⁸⁶. De surcroît, la réforme ne fut pas poussée jusqu'au bout, puisque si la fusion fut opérée, les doublons existant avant la réforme furent maintenus par la suite entre les deux nouveaux services, et avec un partage des tâches nuisant au résultat final, notamment pour ce qui concerne la lutte antiterroriste, car la réforme sépara surveillance de l'Islam de France et surveillance de la radicalisation, avec la perte potentielle du suivi de jeunes convertis, qui n'étaient pas connus pour leur radicalisation mais qui suivaient rapidement les filières djihadistes¹⁸⁷, même si, il est vrai que dans les faits, cette séparation n'est pas totale puisque la Direction générale de la sécurité intérieure ne peut assurer le travail de suivi, de nombreux dossiers sensibles étant ainsi conservés par le renseignement territorial¹⁸⁸.

Ce que la réforme de 2008 a malheureusement mis en avant, c'est le fait qu'« *il n'y a pas de bons renseignements si l'on ne va pas sur le terrain et si l'on n'a pas de sources humaines* »¹⁸⁹. Mais, avoir des sources humaines et les traiter signifie un travail de patience, qui ne peut aboutir qu'après plusieurs années de travail¹⁹⁰, ce qui a été complètement perdu avec la réforme, puisque les officiers traitants ont été réaffectés au renseignement intérieur. Désormais, même s'il faut attendre encore pour que de nouvelles sources soient traitées et que le renseignement territorial soit pleinement efficace, le travail devrait s'accompagner d'un renfort en moyens humains pour assurer un suivi de tous les djihadistes vivant en France, et partis en Syrie ou en Irak, afin de suivre ces terroristes potentiels dès leur retour en France, et éviter les erreurs commises depuis 2015 en France, l'attentat de Manchester, le lundi 22 mai, par un terroriste parti auparavant en Syrie¹⁹¹, mais aussi tous les exemples de terroristes en Algérie, et cela, depuis les années 1980¹⁹². Ce constat est d'autant plus grave, que le 3 février 2016, 8 250 radicalisés étaient signalés en France, ce qui rend impossible toute tentative de suivi continu de tous ces individus, d'autant plus dans une situation de désorganisation du renseignement intérieur¹⁹³.

Au final, cette réforme qui abîmé le renseignement intérieur ne supposait pas de transformation radicale de la Direction du renseignement intérieur, qu'elle soit centrale ou générale, mais bien la prise en compte du renseignement comme politique publique, avec ce

¹⁸⁶ « *Les RG outrepassent leurs fonctions, rencontrent des patrons du renseignement étranger, CIA, Mossad (ce qui est la chasse gardée de la DST). 'Un espion anglais m'a raconté un jour que lorsqu'il venait à Paris, il rencontrait le patron des RG, puis celui de la DST et enfin des RGPP, confie un ex-responsable du renseignement. Il repartait en sachant absolument tout sur nous, en jouant sur la concurrence entre nous* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 201.

¹⁸⁷ NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2017, p. 200-201.

¹⁸⁸ LEONNET (J.), *op. cit.*, septembre 2016, p. 137.

¹⁸⁹ HENRI (B.), *op. cit.*, 2017, p. 139.

¹⁹⁰ « *Le renseignement ne s'improvise pas. Il faut du temps pour infiltrer les quartiers, connaître les personnes à risque, savoir se qui se prépare en coulisse. Grâce à leur maillage et leurs contacts, les RG savaient souvent recueillir les bonnes informations, au bon moment* », in *Ibid.*

¹⁹¹ <http://www.ouest-france.fr/faits-divers/attentat/attentat-manchester/attentat-manchester-premieres-revelations-sur-le-terroriste-salman-abedi-5014695>, consulté le 25 mai 2017.

¹⁹² Comme le note un officier proche du directeur du renseignement extérieur algérien, « *les services français ont commis les mêmes erreurs que nous avons commises dans les années 1980 : ils ont laissé partir en Syrie de nombreux éléments radicaux sans vérifier la possibilité de les quadriller une fois de retour au pays. La conséquence est lourde à payer : des combattants aguerris reviennent avec la ferme intention de faire la guerre sainte* », in HENRI (B.), *op. cit.*, 2017, p. 140.

¹⁹³ *Le Figaro*, n°22 233, mercredi 3 février 2016, p. 2-3.

qu'elle entraîne dans l'augmentation du recrutement et la formation des personnels, leur statut, leur rémunération et les moyens techniques associés à la récolte du renseignement¹⁹⁴.

C. L'émergence bienvenue du renseignement pénitentiaire

En 2016, avec 187 établissements gérant environ 76 000 détenus, il y a près de 37 800 agents, soit un personnel pour deux détenus, sans compter la surveillance de 172 000 condamnés pouvant vivre en milieu ouvert¹⁹⁵. L'administration pénitentiaire mène ainsi une mission spécifique de sécurité publique, qui lui a été reconnue par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹⁹⁶. Si l'administration pénitentiaire est une force de sécurité intérieure, ou, *a minima*, une force policière¹⁹⁷, elle dispose aussi d'un service de renseignement, non compris dans la communauté du renseignement¹⁹⁸, mais qui assure une mission essentielle dans la prévention du terrorisme, à savoir le Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP).

Ainsi, cette émergence bienvenue du renseignement pénitentiaire est le fruit de la mise en place opportune d'une structure de renseignement au sein des prisons (1), avec la mission de renseignement prioritairement tournée vers la prévention du terrorisme (2). L'importance du renseignement pénitentiaire est donc reconnue, grâce à la reconnaissance du renseignement pénitentiaire avec l'attribution progressive de moyens techniques et juridiques (3).

1. La mise en place opportune d'une structure de renseignement au sein des prisons

Si cette mise en place d'une telle structure est opportune, c'est en raison de la création récente du Bureau central du renseignement pénitentiaire (1°), puis l'expérience progressive du renseignement pénitentiaire (2°).

1° La création récente du Bureau central du renseignement pénitentiaire

A sa création le 7 janvier 2003¹⁹⁹ avec le Bureau de gestion de la détention et le Bureau de la sécurité pénitentiaire, le Bureau du renseignement pénitentiaire était compris comme l'un des trois bureaux de l'état-major de sécurité, ce dernier ayant pour mission la surveillance générale des établissements pénitentiaires et l'évaluation des dispositifs de sécurité²⁰⁰.

¹⁹⁴FORCADE (O.), « Les réformes du renseignement en France en 2007-2012 », *Annuaire français de relations internationales*, 2013, p. 623.

¹⁹⁵<http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-chiffres-clefs-10041/>, consulté le 12 juin 2016.

¹⁹⁶« *Le service public pénitentiaire [...] contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique* », L. n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, *JORF*, n°273, 25 novembre 2009, p. 20 192, art. 2.

¹⁹⁷DIEU (F.), « L'administration pénitentiaire : une force de sécurité intérieure ? », pp. 199-215, in VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2014, p. 205.

¹⁹⁸Le Bureau central du renseignement pénitentiaire n'est pas compris dans la liste des services formant la communauté du renseignement, codifiée à l'article R. 811-1 du Code de la sécurité intérieure.

¹⁹⁹Arr. 7 janvier 2003 portant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°7, 9 janvier 2003, p. 476, art. 1. 1.

²⁰⁰L'état-major de sécurité était « chargé d'élaborer et de veiller à la mise en œuvre des politiques visant à assurer la sécurité de ses personnels ainsi que des établissements et des services pénitentiaires. [...] Il assure le recueil et l'exploitation de toutes les informations utiles à la sécurité des établissements et des services pénitentiaires. Il conçoit, analyse et évalue les dispositifs et procédures de sécurité mis en œuvre au sein des services. Il diligente des expertises, notamment en matière de sécurité, et émet tous avis, propositions et

Le travail de ce Bureau ne se conçoit qu'avec l'organisation pénitentiaire divisée en directions régionales²⁰¹. En effet, la circulaire du 19 avril 2005²⁰², complète l'arrêté de 2003 sur la mission de renseignement pénitentiaire, en mettant en place un nouvel organigramme des directions régionales des services pénitentiaires comprenant le Département de la sécurité et de la détention dont relève l'Unité de la sécurité et du renseignement (USR)²⁰³.

Par la suite, si le ministère de la Justice a modifié l'organisation des bureaux de l'administration en 2005²⁰⁴, et en 2008²⁰⁵, ce Bureau sera maintenu jusqu'à aujourd'hui. Cependant, deux arrêtés du 30 juin 2015²⁰⁶²⁰⁷ viennent encore, pour ce qui concerne le Bureau du renseignement pénitentiaire, modifier l'organisation de la direction à laquelle ce bureau est rattaché, puisque l'état-major de la sécurité est remplacé par la sous-direction des missions comprenant dorénavant cinq bureaux²⁰⁸. Ce même arrêté est venu fixer les attributions du Bureau du renseignement pénitentiaire²⁰⁹.

Enfin, par un cinquième arrêté, le Bureau du renseignement pénitentiaire est remplacé par le Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP), avec l'arrêté du 16 janvier 2017²¹⁰. Ce nouveau service de renseignement a donc dû suivre un mouvement de modification de l'organigramme des services pénitentiaires avec cinq textes réglementaires en douze ans, soit une modification tous les deux ans et demi. Le fonctionnement d'un service administratif est rendu plus difficile, si celui-ci doit être modifié sur des échéances courtes. Les changements successifs ne peuvent qu'aggraver la situation d'un Bureau qui n'a d'ailleurs, que quatorze ans d'existence, et nécessite, pour son expérience, qu'un travail à long terme, et de donc de patience, soit mis en œuvre. Par définition, la patience liée au

recommandations utiles », Arr. du 7 janvier 2003 portant organisation de la direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°7, 9 janvier 2003, p. 475, art. 2.

²⁰¹D. n°65-73 du 27 janvier 1965 modifiant les circonscriptions des directions régionales des services pénitentiaires en métropole, *JORF*, 2 février 1965, p. 930.

²⁰²Circ. du 19 avril 2005 relative à la mise en œuvre d'un nouvel organigramme-type des directions régionales des services pénitentiaires, *JUSK0440161C*, DAP 2005-01/SD2/19-04-2005.

²⁰³*Ibid.*, Annexe, art. 1.1.

²⁰⁴Arr. 8 décembre 2005 modifiant l'arr. du 7 janvier 2003 modifié portant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°292, 16 décembre 2005, p. 0.

²⁰⁵Arr. du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°161, 11 juillet 2008, texte n°36.

²⁰⁶Arr. 30 juin 2015 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°166, 21 juillet 2015, texte n°3.

²⁰⁷Arr. 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°166, 21 juillet 2015, texte n°4.

²⁰⁸De manière plus précise, les cinq bureaux sont « - le bureau de gestion de la détention ; - le bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits ; - le bureau du renseignement pénitentiaire ; - le bureau de l'action juridique et du droit pénitentiaire ; - le bureau des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine », *Ibid.*, art. 1.

²⁰⁹Ce Bureau « - est chargé de recueillir et d'analyser l'ensemble des informations utiles à la sécurité des établissements et des services pénitentiaires ; - assure le suivi régulier et individualisé des personnes détenues le justifiant ; - surveille, en liaison avec les autres services compétents de l'Etat, notamment du ministère de l'Intérieur, l'évolution de certaines formes de criminalité et de radicalisation violente ; - anime et coordonne le réseau de renseignement pénitentiaire et exploite à des fins opérationnelles les informations collectées », *Ibid.*, art. 4.

²¹⁰Arr. du 16 janvier 2017 modifiant l'arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la Direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°14, 17 janvier 2017, texte n°31.

recueil du renseignement ne peut s'accorder avec la succession de textes réglementaires modifiant son organisation.

Relevant désormais, de la sous-direction de la sécurité pénitentiaire, le Bureau central du renseignement pénitentiaire conserve ses attributions en matière de lutte contre les trafics, d'anticipation en matière de tentatives d'évasion, mais aussi de lutte contre la radicalisation et de prévention du terrorisme²¹¹. De plus, cet arrêté du 16 janvier 2017 est important, parce qu'il consacre ce Bureau comme un service de renseignement, en affirmant son rôle de superviseur dans l'utilisation des techniques de renseignement, sur les délégations locales au renseignement pénitentiaire²¹². La création d'un service de renseignement pénitentiaire est une création bienvenue, avec la difficulté pour ce service d'effectuer un renseignement particulier, lié à la surpopulation carcérale et à la radicalisation²¹³.

2° L'expérience progressive du renseignement pénitentiaire

Le renseignement pénitentiaire est, aujourd'hui, composé d'environ 450 agents²¹⁴. Il s'est professionnalisé et a gagné en expérience, grâce à son travail de collaboration avec un service de police judiciaire, le Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO)²¹⁵, qui organise avec ce Bureau des réunions trimestrielles²¹⁶. Plus encore, ce travail de partenariat, en matière de renseignement et de synthèse des menaces criminelles organisées, a permis de mettre en place dans ce domaine une Equipe mixte de renseignement pénitentiaire (EMRP), dans le but d'effectuer un travail d'évaluation sur les menaces criminelles contemporaines²¹⁷.

Si l'expérience progressive de ce Bureau est de plus en plus reconnue au sein des services, le partage d'informations avec la Direction générale de la sécurité intérieure reste

²¹¹ *Ibid.*, art. 15.

²¹² « Les délégations locales au renseignement pénitentiaire sont chargées, au sein de l'établissement où elles sont instituées, de la recherche, de la collecte, de l'exploitation, de la transmissions à la cellule interrégionale du renseignement pénitentiaire et au chef d'établissement des informations utiles pour prévenir les évasions et assurer la sécurité et le bon ordre de l'établissement, notamment par la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement légalement autorisées, conformément à l'article R. 855-1 du Code de la sécurité intérieure, à l'encontre des personnes détenues. Pour la mise en œuvre de ces techniques, les agents affectés au sein d'une délégation locale du renseignement pénitentiaire doivent être habilités par le ministre de la Justice », Arr. du 14 avril 2017 portant création des délégations locales au renseignement pénitentiaire, *JORF*, n°91, 16 avril 2017, texte n°18, art. 3.

²¹³ Entretien avec Alain Juillet, 14 novembre 2016.

²¹⁴ Plus exactement, 47 agents travaillent au sein du Bureau central du renseignement pénitentiaire, et ils sont appuyés par « un réseau composé de plus de 400 personnels (analystes veilleurs, investigateurs numériques, délégués locaux ou régionaux du renseignement pénitentiaire), in <http://www.presse.justice.gouv.fr/archives-communiqués-10095/communiqués-de-2017-12858/inauguration-du-bureau-central-du-renseignement-penitentiaire-29979.html>, consulté le 2 mai 2017.

²¹⁵ Arr. du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la police judiciaire, *JORF*, n°182, 8 août 2009, texte n°11, art. 6 I.

²¹⁶ JAUNIAUX (N.) et ZOULAS (D.), « L'administration pénitentiaire, au cœur du réseau partenarial du renseignement », pp. 116-119, *Cahiers de la sécurité*, n°20, juin 2012, p. 118.

²¹⁷ « Pour compléter les recherches initiées en amont par chacun des deux services, sont organisés dans les établissements pénitentiaires des déplacements au contact des personnes condamnées, volontaires pour éclairer les institutions sur les groupes criminels avec lesquels ils ont entretenu des liens de proximité », in *Ibid.*, p. 118.

encore difficile²¹⁸, alors même que cette Direction a signé avec le Bureau du renseignement pénitentiaire en 2012 un protocole relatif à la coopération en matière de renseignement dans le but de « *définir le cadre institutionnel des échanges et de renforcer les partenariats initiés* »²¹⁹.

Nonobstant, l'expérience encore récente du Bureau central du renseignement pénitentiaire montre les efforts à mener, notamment en matière de réciprocité des échanges d'information, mais aussi dans la défaillance de remontée de l'information, par exemple, avec l'absence de note ou de rapport du renseignement pénitentiaire sur Amédy Coulibaly qui, entre 1999 et 2013, a été en détention six fois, dans cinq établissements pénitentiaires, suscitant l'ire du ministre de la Justice Jean-Jacques Urvoas²²⁰. Cet élément met en exergue le fait que les agents de ce Bureau de renseignement doivent suivre une formation spécialisée en matière de renseignement et adopter une culture du renseignement, mais encore, une culture administrative de partage de l'information en passant par les voies hiérarchiques.

2. La mission du renseignement prioritairement tournée vers la prévention du terrorisme

Parmi ses nombreuses attributions, le renseignement pénitentiaire surveille les trafics au sein des prisons²²¹, ou encore les tentatives d'évasion²²². Nonobstant, sa mission prioritaire reste la surveillance de la radicalisation au sein des prisons. En effet, ce sujet d'inquiétude a été officialisé depuis 2006, puisque le *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme* avait déjà alerté sur cette menace, inscrivant que « *la prison est devenue un lieu de prosélytisme dangereux. Si l'on n'y prend pas garde, elle produira à terme un réservoir d'activistes radicalisés disponibles pour mener des actions terroristes* »²²³. La mission de prévention du terrorisme est prioritaire, en raison de la radicalisation inhérente à la forte population carcérale de confession musulmane (1°). Par cet état de fait, il y a une mission de surveillance complète de la radicalisation (2°), dont la solution nécessaire est la séparation des islamistes radicaux (3°).

1° La radicalisation inhérente à la forte population carcérale de confession musulmane

Le radicalisme en prison est une conséquence de sa forte population musulmane. Ce sujet est polémique, puisqu'il est interdit, depuis la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés de recueillir « *des données à caractère personnel*

²¹⁸http://www.lexpress.fr/actualites/1/styles/le-renseignement-penitentiaire-ou-le-petit-frere-qui-prend-du-galon_1645484.html, consulté le 8 septembre 2016.

²¹⁹LARRIVE (G.), *Avis de finances pour 2015*, Tome VI, Justice, Administration pénitentiaire, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2234), Assemblée nationale, n°2267, 9 octobre 2014, p. 22.

²²⁰<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/06/01/01016-20160601ARTFIG00300-terrorisme-urvoas-critique-le-renseignement-penitentiaire.php>, consulté le 13 juin 2016.

²²¹Arr. 30 juin 2015 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°166, 21 juillet 2015, texte n°3, art. 15.

²²²*Ibid.*

²²³SGDSN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Secrétariat général de la défense nationale, La Documentation française, Paris, 2006, p. 55.

qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques »²²⁴. Cependant, il y a environ 70 % de musulmans dans la population carcérale française, en 2008, selon les estimations du *Washington Post* et du journal *Le Monde*²²⁵. Ces estimations sont toujours de 70 %, fin 2015²²⁶, ces chiffres ayant été aussi confirmés par le président de l'Institut du monde arabe, Jack Lang, déclarant, en février 2015, que deux tiers des détenus étaient musulmans²²⁷. Le *New York Times* a même surnommé les prisons françaises comme « *incubateurs de l'islamisme* »²²⁸. Enfin, c'est un constat factuel similaire qui a été rendu public, avec le rapport de constat du contrôleur général des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, dans une étude rendue le 11 juin 2015²²⁹.

A titre comparatif, cette surreprésentation touche aussi la Grande-Bretagne où, le nombre de musulmans détenus en Grande-Bretagne a augmenté de 200% entre 1997 et 2012, selon les statistiques officielles d'un rapport de recherche britannique²³⁰, à tel point que la prison de Gartree²³¹, a fait l'objet d'une polémique, en avril 2016, quand il a été reconnu que tout un bloc de cette prison était une « *no-go zone* », c'est-à-dire, où le seul droit appliqué était celui le droit islamique de la *charia*²³².

Au-delà des intimidations exercées à l'égard des non convertis²³³ ou des pressions liées au prosélytisme²³⁴, la radicalisation au sein des prisons devient une menace prioritaire, puisqu'aujourd'hui, le prosélytisme religieux dans les prisons tend à s'accroître de manière inquiétante. Si le prosélytisme n'est pas freiné, c'est parce que l'administration pénitentiaire estime que « *l'islamisme apparaît souvent comme le garant de l'ordre carcéral* »²³⁵. Cette situation est insoluble, car la lutte contre la radicalisation en prison est totalement contreproductive, si, pour garantir la paix sociale au sein des établissements pénitenciers, aucune mesure n'est prise pour y lutter. L'Etat doit veiller à consentir des moyens en personnel et des moyens financiers à la hauteur des ambitions fixées pour lutter contre la

²²⁴L. n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, 7 janvier 1978, p. 227, art. 8.

²²⁵http://www.lemonde.fr/societe/article/2008/04/29/en-france-les-detenus-musulmans-sont-surrepresentes-selon-le-washington-post_1039616_3224.html, consulté le 13 juin 2016.

²²⁶<http://www.dreuz.info/2015/11/27/70-des-personnes-incarcerees-en-france-sont-musulmans-probleme-ils-ne-representent-pas-70-de-la-population/>, consulté le 13 juin 2016.

²²⁷<https://blogs.mediapart.fr/lucas-martin/blog/190215/jack-lang-23-des-prisonniers-sont-musulmans>, consulté le 13 juin 2016.

²²⁸http://www.nytimes.com/2016/04/12/opinion/the-islamic-state-of-molenbeek.html?_r=0, consulté le 24 août 2016.

²²⁹Ce rapport conclut sur le même point en matière de population carcérale de confession musulmane, en s'appuyant sur les travaux du sociologue Farad Khosrokhavar qui établit que « *la population musulmane est surreprésentée en prison et forme la majorité de la population pénale : 50%, voire 70 à 80% dans les prisons proches des banlieues, alors que les musulmans ne représentent pas plus de 7 à 8% de la population française* », in Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *La prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral*, 11 juin 2015, p. 7.

²³⁰<http://www.gatestoneinstitute.org/3913/uk-muslim-prison-population>, consulté le 13 juin 2016.

²³¹Ville proche de Birmingham, dans le Leicestershire, Royaume-Uni.

²³²<http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/muslim-extremists-turn-prison-block-7690460>, consulté le 13 juin 2016.

²³³<http://www.leparisien.fr/faits-divers/un-prisonnier-si-tu-ne-te-convertis-pas-a-l-islam-tu-es-un-homme-mort-28-11-2013-3358289.php>, consulté le 13 mai 2016.

²³⁴Par exemple, il y a « *interdiction d'évoquer des sujets « profanes » et de se mettre nu dans les douches communes, appels à la prière, obligations religieuses et alimentaires* », in Avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral, *JORF*, 30 juin 2015, texte n°126.

²³⁵PELLEGRINI (C.), *Banlieues en flammes*, Ed. Anne Carrière, Paris, 2005, p. 136.

surpopulation carcérale et l'islamisme en prison²³⁶. C'est parce que les établissements pénitenciers manquent de moyens, que les directeurs de ces établissements veillent à ce que la paix sociale soit assurée, pour éviter des révoltes, voire des émeutes, quitte à ce que l'islamisme progresse avec de nombreuses conversions.

2° Une lourde mission de surveillance complète de la radicalisation

La radicalisation est une menace permanente, à forte potentialité violente, puisque, par exemple, une attaque islamiste concertée eut lieu, le dimanche 4 septembre 2016, dans la maison d'arrêt d'Osny, où deux surveillants ont été agressés à l'arme blanche, dont l'un grièvement par un détenu islamiste aidé de plusieurs complices²³⁷.

C'est une mission complète de surveillance contre la radicalisation islamiste qui doit être menée, puisque la radicalisation est un facteur de violence et de danger pour les surveillants, mais elle peut aussi être liée à la menace des tentatives d'évasion. Par exemple, le 20 décembre 2013, Smaïn Aït Ali Belkacem et Djamel Beghal²³⁸ ont été condamnés, à douze et dix ans de prison, pour une tentative d'évasion de la maison d'arrêt de Clairvaux²³⁹. Cette tentative avait été, par ailleurs, préparée par neuf islamistes au total²⁴⁰, ce qui est une illustration, non seulement du danger islamiste au sein des prisons, mais aussi de la nécessité d'un service de renseignement pénitentiaire dont les moyens doivent être renforcés à la hauteur des menaces actuelles. De plus, tous les terroristes connus depuis les attentats du 7 janvier 2015, ont passif judiciaire et sont allés en prison, pour des faits de délinquance²⁴¹, et se sont radicalisés en prison²⁴².

Enfin, un autre élément plus inquiétant est la radicalisation des surveillants eux-mêmes. En effet, en avril 2016, il a été découvert que deux personnels musulmans de l'établissement pénitentiaire d'Arles refusaient de serrer la main à leurs collègues féminines,

²³⁶<http://www.voixdelain.fr/blog/2016/09/19/detenus-fiches-s-securite-manque-de-moyens-les-surveillants-de-prison-manifestent/>, consulté le 3 mai 2017.

²³⁷<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/09/05/01016-20160905ARTFIG00297-agression-a-la-prison-d-osny-une-attaque-djihadiste-concertee.php>, consulté le 31 octobre 2016.

²³⁸Ces hommes sont respectivement l'auteur de la vague d'attentats en France en 1995 et l'algérien « afghan » membre du GIA.

²³⁹http://www.lepoint.fr/societe/deux-terroristes-islamistes-condamnes-pour-une-tentative-d-evasion-20-12-2013-1772989_23.php, consulté le 24 juillet 2016.

²⁴⁰<http://www.lest-eclair.fr/faits-divers-justice/tentative-d-evasion-neuf-prevenus-au-tribunal-jna0b0n95241>, consulté le 24 juillet 2016.

²⁴¹ « Tous les Français ayant frappé le territoire national en 2015 étaient connus, à un titre ou un autre, des services judiciaires, pénitentiaires ou de renseignement. Ils avaient tous été fichés, contrôlés, écoutés ou incarcérés, à un moment de leur parcours de la délinquance à la radicalisation violente. Comme l'a reconnu le directeur général de la sécurité intérieure, concernant les attentats de janvier 2015 : 'on a ici plutôt affaire à des gens qui se sont rencontrés et ont mené ensemble un projet. Nous devons nous interroger sur les raisons pour lesquelles nous n'avons pas pu les neutraliser, même si, malheureusement, nous ne pouvons pas tout empêcher », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 145.

²⁴² « Amédée Coulibaly a été condamné six fois et a fréquenté plusieurs établissements différents : Melun, Fleury-Mérogis, Villejuif, Orléans-Saran. A Fleury-Mérogis, il fut le voisin de cellule de Djamel Beghal, et des écoutes téléphoniques réalisées en 2010 ont montré qu'il existait un lien fort entre les deux hommes. En outre, Amédée Coulibaly a été condamné pour avoir projeté l'évasion de M. Smaïn Ali Belkacem, l'un des auteurs des attentats de 1995, projet pour lequel Chérif Kouachi a également été mis en examen avant de bénéficier d'un non-lieu. Dès lors, son adhésion aux thèses de l'islam radical ne faisait guère de doutes, après une telle condamnation », in *Ibid.*, p. 147.

alors même que ces derniers ne cachaient pas leur proximité avec des détenus musulmans²⁴³. A cet égard, les candidats aux concours de la fonction publique pour le concours de surveillant ou de lieutenant des établissements pénitentiaires devraient donc, faire l'objet d'une enquête préalable par les services de renseignement, afin que de tels comportements de la part des personnels et des futurs agents publics soient connus, et qu'aucune forme de connivence ne soit établie entre le personnel de l'administration pénitentiaire et la population carcérale.

3° La solution nécessaire d'une séparation des islamistes radicaux

Depuis octobre 2014, la prison de Fresnes comprend une Unité de prévention du prosélytisme (U2P) regroupant les détenus islamistes et prosélytes, en raison de la forte progression de la radicalisation, et du nombre croissant d'individus condamnés à une peine de prison pour des faits de terrorisme, et/ou pour association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste. La première initiative de cet établissement pénitentiaire fut de changer l'affectation des cellules, mais face aux troubles liés à cette décision, et à un prosélytisme permanent, cette première solution fut abandonnée²⁴⁴. Désormais regroupés et isolés des autres détenus dans l'idée de freiner l'influence des islamistes, cette mesure a ensuite été étendue à cinq autres prisons²⁴⁵.

La situation délicate des établissements pénitenciers réside dans le fait que la forte population carcérale est un moyen de pression des détenus à l'égard des gestionnaires des prisons concernées. En achetant la paix sociale, et en favorisant les regroupements de détenus ayant les mêmes affinités, les prisons évitent des situations ingérables pouvant aller jusqu'à l'émeute. Pourtant, la mission de réinsertion des détenus ne peut être exercée avec des détenus qui influencent, ou exercent du chantage à l'émeute, en raison ici, d'opinions religieuses dangereuses. En ce sens, il est inconcevable d'apprendre que le terroriste lié de la tuerie de masse du 13 novembre 2015 ayant causé 130 morts, Salam Abdeslam, dispose de deux cellules pour lui tout seul, et d'une salle de sport privée²⁴⁶, d'autant plus dans un contexte grave de surpopulation carcérale²⁴⁷. Dans le même ordre d'idées, les multiples faveurs

²⁴³<http://www.valeursactuelles.com/societe/des-gardiens-de-prison-radicalises-serrent-la-main-a-leurs-freres-detenus-pas-a-leurs>, consulté le 4 mai 2016

²⁴⁴ « La direction a décidé d'opérer un regroupement de certaines personnes détenues dans un espace dédié au sein de la première division. Le but était de garantir une détention plus sereine, et de réduire l'influence des personnes devenues prosélytes. Aucune prise en charge spécifique du phénomène de radicalisation n'était cependant mise en place », in Avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral, *JORF*, 30 juin 2015, texte n°126.

²⁴⁵ Outre Fresnes, il y avait aussi des unités dédiées (UD) à Osny, deux à Fleury-Mérogis, et une au centre de détention de Lille-Annœullin, in <http://www.france24.com/fr/20160919-prisons-osny-unites-deradicalisation-ud-upra-detenus-fresnes-fleury-merogis-lille-blocage>, consulté le 3 mai 2017.

²⁴⁶http://www.lepoint.fr/societe/salah-abdeslam-beneficie-d-une-salle-de-sport-privée-en-prison-03-07-2016-2051520_23.php, consulté le 2 mai 2017.

²⁴⁷ « La surpopulation est particulièrement sensible dans les établissements pénitentiaires de la région parisienne où sont majoritairement affectées les personnes écrouées pour des faits liés au terrorisme islamiste. C'est ce qui explique en partie l'option choisie. Ainsi, lors de la mission du CGLPL, le taux d'occupation de Fresnes était de 197 % (2 691 personnes pour une capacité théorique de 1 500 places), et celui de Fleury-Mérogis de 188 % (4 400 personnes pour 2 340 places), celui d'Osny de 160 % (922 personnes pour 580 places) », in Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Radicalisation islamiste en milieu carcéral*, 7 juin 2016, p. 51.

accordées aux terroristes dans les unités de prévention de la radicalisation (Upra), qui bénéficient de régimes de faveur²⁴⁸, ne peuvent aller dans le sens d'une lutte contre la radicalisation efficace. Trente ans ont passé entre la citation de Charles Pasqua invitant à « *terroriser les terroristes* »²⁴⁹, et le régime carcéral appliqué aux terroristes actuels.

Par ailleurs, le regroupement des terroristes a eu un effet contreproductif, puisque la séparation avec les autres détenus a renforcé les liens entre les détenus retenus dans ces cellules dédiées, avec pour conséquence de « *faciliter les ententes et la constitution de réseaux* »²⁵⁰ islamistes. Les détenus regroupés continuent donc de persévérer dans la voie de la radicalisation, tandis que les détenus non regroupés voient dans ces islamistes, des héros de l'islam radical²⁵¹.

La politique de prévention de la radicalisation et de la lutte contre le terrorisme doit donc passer par une politique pénale et une application des peines plus stricte, afin de supprimer un régime de faveur à l'égard de terroristes qui n'eurent aucune faveur à l'encontre des victimes, lorsqu'ils commirent ou tentèrent de commettre les différents attentats sur le sol français. C'est la raison pour laquelle, le ministre de la Justice a pris la décision pertinente de fermer les unités dédiées, et de mettre, à la place, un régime spécial qui serait proche de l'isolement pour ces détenus²⁵². Si le régime spécial n'aura pas pour conséquence de déradicaliser les détenus concernés, elle aura néanmoins le mérite d'éviter la communication et les connivences entre islamistes, la constitution de potentiels réseaux à l'intérieur, voire à l'extérieur des établissements pénitenciers, et d'éviter que ces unités soient reconnues, au sein des prisons, comme une forme de reconnaissance du partisan islamiste par les autres personnes détenues dans les quartiers de droit commun.

3. La reconnaissance du renseignement pénitentiaire avec l'attribution progressive de moyens techniques et juridiques

La reconnaissance du renseignement pénitentiaire s'observe avec l'attribution d'outils administratifs spécifiques au renseignement opérationnel (1°), et la possibilité de l'utilisation de techniques de renseignement (2°).

²⁴⁸ Les terroristes incarcérés dans ces unités bénéficient de salles de sport dédiées, de cours d'art plastique, ou encore de cours d'escrime facturés 15 000 euros par an, *in* http://www.francetvinfo.fr/monde/terrorisme-djihadistes/prisons-les-detenus-sont-ils-vraiment-trop-bien-traites-dans-les-unites-de-deradicalisation_1827751.html, consulté le 2 mai 2017.

²⁴⁹ http://www.francetvinfo.fr/monde/terrorisme-djihadistes/prisons-les-detenus-sont-ils-vraiment-trop-bien-traites-dans-les-unites-de-deradicalisation_1827751.html, consulté le 2 mai 2017.

²⁵⁰ Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *op. cit.*, 7 juin 2016, p. 51.

²⁵¹ Les personnes détenues dans ces unités dédiées ont été « *perçues par les autres personnes détenues radicalisées, mais placées en détention ordinaire, comme une forme d'avant-garde, avec laquelle malgré les mesures de sécurité, la communication n'est pas coupée* », *in* Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Radicalisation islamiste en milieu carcéral*, 7 juin 2016, p. 41.

²⁵² Ce régime spécial « *sera mis en place pour les quelque 300 détenus considérés comme les plus dangereux. Ils seront fouillés et déplacés plus régulièrement, et feront leur promenade en tous petits groupes, à l'écart des autres détenus* », *in* <http://tempsreel.nouvelobs.com/justice/20161025.OBS0283/detenus-radicalises-les-unites-dediees-en-prison-vont-disparaitre.html>, consulté le 3 mai 2017.

1° L'attribution d'outils administratifs spécifiques au renseignement opérationnel

Pour permettre aux agents des établissements pénitentiaires de faire remonter l'information au Bureau central du renseignement pénitentiaire, des outils juridiques leur ont été attribués dans le cadre du renseignement opérationnel. En premier lieu, le renseignement est fourni par les fouilles corporelles (a). En second lieu, ce renseignement est facilité par un cadre juridique adapté au milieu concentrationnaire (b).

a) Le renseignement fourni par les fouilles corporelles

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a encadré juridiquement la fouille des détenus, celle-ci étant possible avec, comme justification, la présomption de risques au sein de l'établissement pénitencier²⁵³.

A plus forte raison, la fouille intégrale est possible, mais, seulement si « *les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes* »²⁵⁴. Le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat a d'ailleurs censuré la pratique des fouilles systématiques²⁵⁵. D'un autre côté, en raison de circonstances particulières dues au manque de moyens au sein des prisons, ce même juge a considéré comme légale l'instruction selon laquelle un détenu est soumis au régime de la fouille intégrale systématique pour le parloir, à cause de l'absence de portique de détection métallique, mais parce que le détenu a été condamné pour association de malfaiteurs en vue de la préparation à un acte de terrorisme²⁵⁶. Ainsi, le juge administratif exerce un contrôle de proportionnalité des mesures prises à l'encontre des détenus, et, s'il estime que l'administration pénitentiaire doit respect le principe de la garantie des droits des détenus, une dérogation est possible, eu égard aux menaces que le détenu fait courir à l'établissement pénitencier²⁵⁷, et, *a fortiori*, à l'atteinte potentielle qu'il pourrait porter à la sécurité nationale.

La loi prévoit, en outre, le principe de l'interdiction des fouilles corporelles intrusives, hormis lorsque la fouille est justifiée par un « *impératif spécialement motivé* », et qu'elle est exercée par un médecin²⁵⁸.

Le dispositif de fouilles a été complété par la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et la lutte contre le terrorisme, l'encadrement juridique des fouilles a

²⁵³ « *Les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement* », L. n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, *JORF*, n°273, 25 novembre 2009, p. 20 192, art. 57 al. 1

²⁵⁴ *Ibid.*, art. 57 al. 3.

²⁵⁵ Le juge administratif a, en effet, censuré la note de service du directeur de l'établissement de Fleury-Mérogis concernant des fouilles intégrales systématiques au parloir au motif « *que l'exécution d'un tel régime de fouilles intégrales constitue, eu égard à son caractère systématique, une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales (...) dans la mesure où celui-ci n'a pas prévu la possibilité de moduler son application pour tenir compte de la personnalité des détenus, de leur comportement en détention ainsi que de la fréquence de leur fréquentation des parloirs* », CE ord., 22 décembre 2012, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n°368816, consid. 7.

²⁵⁶ CP, art. 421-2-1.

²⁵⁷ « *Le recours à de telles opérations de fouilles, qui permettent de saisir les objets interdits ou dangereux que les détenus cherchent à introduire en détention, apparaît justifié par la nécessité d'assurer la sécurité ainsi que le maintien de l'ordre au sein de l'établissement* », CE ord., 6 juin 2013, *M. A.*, n°368875, consid. 6.

²⁵⁸ CP, art. 57 al. 4.

été assoupli, pour permettre la fouille sur la présomption d'une quelconque menace pour potentielle au sein de l'établissement pénitencier²⁵⁹.

b) Un cadre juridique adapté au milieu concentrationnaire

Grâce à un cadre juridique adapté, des moyens de surveillance peuvent être mis en place à l'égard de certains détenus dangereux. En effet, la circulaire du 18 décembre 2007 précise que sont des détenus particulièrement surveillés (DPS) les détenus liés au crime organisé, ceux qui ont tenté de s'évader, des détenus qui ont commis des crimes au sein de la prison ou encore ceux qui ont commis ou sont liés à des activités terroristes²⁶⁰. A partir du moment où les détenus sont définis comme particulièrement surveillés, l'administration pénitentiaire peut alors appliquer un régime de surveillance propre à ces individus²⁶¹.

Par ailleurs, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²⁶² a donné la possibilité aux agents pénitentiaires de pouvoir accéder au fichier national automatisé des auteurs d'infractions terroristes²⁶³. Cette possibilité est une avancée dans la recherche d'informations sur les détenus, qui pourraient avoir un lien avec le terrorisme islamiste, mais aussi de faire remonter l'information, si des détenus radicalisés ou convertis pourraient avec une proximité avec les détenus condamnés pour terrorisme.

2° La possibilité de l'utilisation de techniques de renseignement

Le renseignement pénitentiaire bénéficie progressivement des outils juridiques et techniques pour effectuer une mission efficace de recueil du renseignement au sein des prisons. L'évolution en matière de renseignement pénitentiaire est officialisée, avec la loi du 3 juin 2016²⁶⁴, puisque cette structure est désormais autorisée à utiliser des techniques de renseignement. Il est, désormais, inscrit à l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, que les services de renseignement relevant notamment des ministères de la Défense, de

²⁵⁹Il est ajouté un second alinéa à l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 selon lequel « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de soupçonner l'introduction au sein de l'établissement pénitentiaire d'objets ou de substances interdits ou constituant une menace pour la sécurité des personnes ou des biens, le chef d'établissement peut également ordonner des fouilles dans des lieux et pour une période de temps déterminés, indépendamment de la personnalité des personnes détenues. Ces fouilles doivent être strictement nécessaires et proportionnées. Elles sont spécialement motivées et font l'objet d'un rapport circonstancié transmis au procureur de la République territorialement compétent et à la direction de l'administration pénitentiaire », L. n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *JORF*, n°129, 4 juin 2016, texte n°1, art. 111.

²⁶⁰Circ. de la Direction de l'administration pénitentiaire du 18 décembre 2007 d'application de l'instruction ministérielle relative au répertoire des détenus particulièrement signalés, *BOMJ*, 29 février 2008, justice 2008/1, texte n°6, art. 1.1.

²⁶¹« En vue de la mise en œuvre des mesures de sécurité adaptées, le ministre de la Justice décide de l'inscription et de la radiation des détenus au répertoire des détenus particulièrement signalés dans des conditions déterminées par instruction ministérielle », CPP, art. D. 276-1.

²⁶²L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, art. 19 V.

²⁶³Il est en effet donné la possibilité « aux agents des greffes pénitentiaires habilités par les chefs d'établissement, [...], ainsi qu'aux agents individuellement désignés et habilités du bureau du renseignement pénitentiaire de la direction de l'administration pénitentiaire », CPP, art. 706-25-9 4°.

²⁶⁴L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 14.

l'Intérieur, de l'Economie, et, désormais, du ministère de la Justice peuvent après décret pris après avis du Conseil d'Etat, recourir aux techniques de renseignement²⁶⁵.

Avec ce nouveau cadre législatif, les agents du renseignement pénitentiaire peuvent potentiellement avoir des accès administratifs aux données de connexion²⁶⁶, exécuter des interceptions de sécurité²⁶⁷, sonoriser des lieux privés ou véhicules et capter des images ou données informatiques²⁶⁸.

La loi du 3 juin 2016 permet donc une évolution notable puisque le service de renseignement relevant du ministère de la Justice est associé, au sein du Code de la sécurité intérieure, aux autres services en matière de techniques de renseignement²⁶⁹. A plus forte raison, et dans la mesure où ces agents peuvent recourir aux techniques de renseignement, il ne serait nécessaire de proposer que le Bureau central du renseignement pénitentiaire, puisse devenir membre de la communauté du renseignement ainsi que de l'Académie du renseignement²⁷⁰, d'autant plus quand il est clairement exprimé, à l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, que les services du ministère de la Justice peuvent recourir aux techniques de renseignement, et que cet article du Code de la sécurité renvoie à l'idée d'une communauté du renseignement, puisqu'il est précisé par l'article R. 811-1 du même Code, fixant la liste des services de cette communauté. Il suffirait donc, de franchir le pas, et de préciser, par la voie réglementaire, que le Bureau central du renseignement pénitentiaire, est même à part entière du premier cercle de la communauté du renseignement. Enfin, l'utilisation des techniques de renseignement et, à plus forte raison, la reconnaissance de ce service a eu lieu avec la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique²⁷¹, puisqu'il est désormais inscrit, à l'article L. 855-1 du Code de la sécurité intérieure²⁷², le recours aux techniques de recueil de renseignement, pour le renseignement de sécurité pénitentiaire.

²⁶⁵La loi du 3 juin 2016 précitée inscrit aussi l'autorisation de la technique de renseignement pour le ministre de la Justice à l'article L. 821-2 du Code de la sécurité intérieure.

²⁶⁶CSI, art. L. 851-1 et suiv.

²⁶⁷*Ibid.*, art. L. 852-1.

²⁶⁸*Ibid.*, art. L. 853-1 et suiv.

²⁶⁹La loi du 3 juin 2016 précitée est complétée, à ce propos, par le D. n°2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la Justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du Livre VIII du Code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°14, 17 janvier 2017, texte n°28.

²⁷⁰En ce sens, l'avis fait pour le projet de loi de finances pour 2015 préconise que le Bureau du renseignement pénitentiaire devienne un service de renseignement à part entière afin d'améliorer son efficacité : « la coordination de l'action du bureau de l'administration pénitentiaire avec celle des autres services de renseignement doit indéniablement être renforcée. S'il informe systématiquement la DCRI de la sortie d'un détenu surveillé et répond à un nombre important de demandes d'informations émanant des différents services concernés – Préfecture de police, SDAT, DCRI, DCRI, SDIG –, la réciprocité n'existe guère », in LARRIVE (G.), *Avis fait sur le projet de loi n°2234 de finances pour 2015*, Tome VI, Justice, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°2267, 9 octobre 2014, p. 22.

²⁷¹L. n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, *JORF*, n°51, 1^{er} mars 2017, texte n°3, art. 35.

²⁷²« Par dérogation aux 3° et 4° de l'article L. 801-1, les services de l'administration pénitentiaire désignés par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement peuvent être autorisés à recourir aux techniques mentionnées aux articles L. 851-1, L. 851-4, L. 851-5, L. 851-6 et au 1 de l'article L. 852-1 dans les conditions prévues aux titres II et V du présent Livre, à l'encontre des seules personnes détenues, aux fins de prévenir les évasions et d'assurer la sécurité et le bon ordre au sein des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues ».

Par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance²⁷³, il a été permis à l'administration pénitentiaire de procéder à des écoutes téléphoniques à l'encontre des personnes détenues²⁷⁴. Les écoutes téléphoniques des détenus ont été renforcées avec la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé²⁷⁵, et la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique²⁷⁶, car, il est aussi possible aux agents du renseignement pénitentiaire, au regard de l'article 727-1 modifié du Code de procédure pénale de pouvoir recueillir des données de connexion, faire des interceptions de communications électroniques ou encore, utiliser l'outil technique de « l'IMSI-catcher »²⁷⁷ pour siphonner les données contenues dans les téléphones²⁷⁸. Cette disposition avait été inscrite dans la proposition de loi visant à garantir l'isolement électronique des détenus et à renforcer les moyens du renseignement pénitentiaire²⁷⁹ sans être finalement adoptée²⁸⁰.

Par ces outils, le renseignement pénitentiaire est donc associé aux services de police qui bénéficient des techniques spéciales d'enquête²⁸¹, mais surtout, aux services spécialisés de renseignement.

Pour le moment, le Bureau central du renseignement pénitentiaire dispose d'une expérience toute relative²⁸², puisqu'il n'a que quatorze années d'existence, se voit cependant complété au fur et à mesure par du personnel et des outils qui lui permettront, outre sa reconnaissance dans la communauté du renseignement, d'apporter des éléments et informations indispensables face aux menaces criminelles pouvant porter atteinte à la sécurité nationale. Enfin, il doit subir une formation et participer à l'Académie du renseignement, afin que les agents soient mieux formés, et assurent une remontée de l'information efficace, et un suivi du dossier pour le service de renseignement intérieur, pour ce qui concerne les individus radicalisés, ce qui ne fut pas le cas pour Amédée Coulibaly, pourtant allé six fois en prison et

²⁷³L. n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, *JORF*, n°56, 7 mars 2007, p. 4 297, texte n°1, art. 72.

²⁷⁴« Les communications téléphoniques que les personnes détenues ont été autorisées à passer peuvent, à l'exception avec leur avocat, être écoutées, enregistrées et interrompues par l'administration pénitentiaire sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent », CP, art. 727-1.

²⁷⁵L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 14.

²⁷⁶Les éléments sur l'autorisation des services du ministère de la Justice pouvant recourir aux techniques de recueil de renseignement ont été précisés, cette fois-ci au sein du Code pénal, avec la L. n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, *JORF*, n°51, 1^{er} mars 2017, texte n°3, art. 35.

²⁷⁷Plus exactement, l'identification de l'équipement terminal se fait au moyen de l'IMSI-catcher, des dispositifs cachés dans des valises ou sacs à dos qui « imitent le fonctionnement d'une antenne-relais de téléphonie mobile, de manière à ce que les appareils situés à proximité s'y connectent », http://www.lemonde.fr/pixels/article/2015/03/31/que-sont-les-imsi-catchers-ces-valises-qui-espionnent-les-telephones-portables_4605827_4408996.html, consulté le 7 septembre 2009.

²⁷⁸Pour « l'IMSI-catcher », l'article codifié précise la technique consiste « recueillir directement, au moyen d'un appareil ou d'un dispositif technique mentionné au 1^{er} de l'article 226-3 du Code de procédure pénale, les données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal utilisé ou d'un numéro d'abonnement de son utilisateur ainsi que les données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés », CPP, art. 727-1 2°.

²⁷⁹Proposition de loi visant à garantir l'isolement électronique des détenus et à renforcer les moyens du renseignement pénitentiaire, n°2571, Assemblée nationale, 11 février 2015.

²⁸⁰Texte adopté n°597, Assemblée nationale, 8 octobre 2015.

²⁸¹CPP, art. 706-95-5.

²⁸²« Le renseignement pénitentiaire est extrêmement difficile à réaliser aujourd'hui, parce que les conditions de travail ne sont pas remplies. Ce n'est pas seulement une question d'effectifs mais aussi de moyens de contrôle et de la capacité à faire respecter les règles. Par exemple, on pourrait réduire les contrôles après le parloir ou les sorties dans la cour ou le retour dans les cellules par la mise en place de portiques, mais cela coûte horriblement cher », in Entretien avec Alain Juillet, 14 novembre 2016.

connu pour sa proximité avec les islamistes radicaux²⁸³. Ce travail de lutte contre le terrorisme, doit être fait par tous les services, avec la prise en compte commune d'une menace qui leur appartient à tous, avec pour but, hors de la lourdeur administrative, d'assurer une mission cohérente, sans être freiné par le cloisonnement ministériel, mais aussi le cloisonnement des services au sein de chaque ministère, et, sur le sujet des prisons, accepter le rôle indispensable que doit jouer le renseignement pénitentiaire, en collaborant pleinement avec ce dernier²⁸⁴.

Section 2 : L'impossibilité actuelle d'un renseignement antiterroriste pleinement efficace

Si les services de renseignement exercent une mission constante et difficile de renseignement, à l'égard d'un ennemi mouvant aussi bien à l'intérieur des frontières vers l'extérieur qu'inversement, leur travail qui a permis de déjouer de nombreux attentats n'en est pas néanmoins freiné, voire empêché, en raison de mesures qui facilitent le travail des terroristes pour fomenter des actions et attentats sur le sol français. A cet effet, les réponses opérationnelles des services de renseignements sont insuffisantes, étant donné la facilité pour l'ennemi de franchir facilement les frontières, mais encore par le fait que pour des raisons géopolitiques, les terroristes ennemis d'aujourd'hui ont pu être les alliés objectifs d'hier, avec le soutien de leurs mouvements à l'étranger.

Ainsi, l'impossibilité actuelle d'un renseignement antiterroriste pleinement efficace doit s'analyser au regard d'un ennemi mouvant en raison de l'absence de frontières (§ 1). De surcroît, le renseignement antiterroriste est paradoxalement voué à l'échec par le soutien officieux des Etats aux groupes terroristes (§ 2).

§ 1 : Un ennemi mouvant en raison de l'absence de frontières

Si l'ennemi peut se déplacer facilement sur le territoire français et y commettre des attentats, cela s'explique par la suppression des frontières, et plus précisément de l'absence de contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen (A). Cette mesure a ainsi facilité la stratégie d'infiltration et de mouvement de Daech (B).

²⁸³ « A sa sortie de prison, Amédy Coulibaly est remis en liberté sans aucun suivi, sans aucune information des services de renseignement par l'administration pénitentiaire ou judiciaire, sans aucune alerte. Le ministre de la Justice, lors de son audition par la commission, reconnaissait à ce sujet, avec courage et lucidité : 'Le bureau du renseignement pénitentiaire ne dispose ni de document ni de retour d'expérience sur le parcours de Coulibaly. [...] Le parcours de Coulibaly ne démontre que des carences de notre part ; il nous faudra y remédier' », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 147-148.

²⁸⁴ « Votre rapporteur partage pleinement ce constat amer du Garde des Sceaux, et se félicite de la consécration progressive du renseignement pénitentiaire. Il observe que le cas d'Amédy Coulibaly ne met pas seulement en lumière l'absence de politique structurée de renseignement en milieu carcéral, mais aussi le fonctionnement historique en silo des services, qui, poursuivant des logiques distinctes au sein des ministères différents, ignoraient jusqu'à récemment l'enjeu majeur que constituait le fait d'avoir la lutte contre le terrorisme comme objectif commun », in *Ibid.*, p. 148.

A. L'absence de contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen

La question du rapport entre l'ouverture des frontières et les menaces notamment terroristes, s'était posée en France à partir des années 1980²⁸⁵, pour l'asile politique, dont ont pu bénéficier des Basques espagnols, des islamistes et des Kurdes²⁸⁶. Pour remédier à cette menace, le Gouvernement a utilisé l'outil de l'expulsion : 73 Basques espagnols ont été expulsés, du 19 juillet 1986 au 31 juillet 1987²⁸⁷, car ils constituaient une menace pour l'ordre public²⁸⁸. Les expulsions des étrangers liés à des activités terroristes sont prévues, aujourd'hui, à l'article L. 521-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile²⁸⁹.

En effet, la politique des frontières est liée à l'outil du contrôle d'identité et à la suppression des contrôles systématiques aux frontières des Etats membres de l'espace Schengen²⁹⁰. Il est ainsi prévu à l'article 78-2 alinéa 7 du Code de procédure pénale, des contrôles de police administrative. Le législateur est intervenu pour compenser l'absence de frontières réelles et mettre en place un système de contrôle « *virtuel* » aux frontières, avec les Etats frontaliers de la France et membres de l'espace Schengen²⁹¹. Les promoteurs de la loi du 22 juillet 1996 souhaitaient associer, à l'article 421-1 4° du Code pénal, les actes de terrorisme et le séjour irrégulier des étrangers en France. Mais, le Conseil constitutionnel, par sa décision du 16 juillet 1996, va dissocier et distinguer l'article 421-1 du Code pénal, qui s'adresse au terrorisme, de l'aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier de personnes étrangères²⁹². Dans le prolongement de ces mesures, l'administration française peut aussi procéder au refus du visa, quand la DGSI est consultée, pour les demandeurs de pays particulièrement sensibles, mais « *il s'agit de la première faille du dispositif, car certains pays problématiques ne figurent pas dans la liste de ceux pour lesquels la [DGSI] doit être préalablement consultée* »²⁹³.

²⁸⁵C'est avec la décision DC n°80-127 du 20 janvier 1981 relative à la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, que le Conseil va élaborer l'un des premiers objectifs de valeur constitutionnelle, fondé sur l'ordre public.

²⁸⁶CETTINA (N.), *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, LGDJ, Paris, 1994, p. 55.

²⁸⁷<http://www.gisti.org/spip.php?article3332>, consulté le 29 mars 2016.

²⁸⁸Ord. n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et portant création de l'office national d'immigration, *JORF*, 4 novembre 1945, p. 7225, Art. 23.

²⁸⁹Modifié par la L. n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, *JORF*, n°0139, 17 juin 2011, p. 10 290.

²⁹⁰D. n°95-304 du 21 mars 1995 portant publication de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, *JORF*, n°0069, 22 mars 1995, p. 4 441.

²⁹¹Le contrôle virtuel est compris « *dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté l'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi* », L. n°93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité, *JORF*, n°184, 11 août 1993, p. 11303, art. 1^{er} al. 3.

²⁹²Décision n°96-377 DC du 16 juillet 1996, relative à la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

²⁹³CIOTTI (E.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes*, Assemblée nationale, n°2828, 2 juin 2015, p. 65.

Dans le cadre du terrorisme islamiste, la question de la perméabilité des frontières s'est malheureusement posée à de nombreuses reprises. Ainsi, Salah Abdeslam qui a participé aux attentats du 13 novembre 2015 a pu rejoindre la Belgique et s'y cacher pendant quatre mois²⁹⁴. Plus encore, et selon toute hypothèse, Fabien Clain, qui a revendiqué être l'auteur des attentats du 13 novembre 2015, aurait fait plusieurs voyages entre la Syrie et la France sans être inquiété, puisque les services de renseignement pensaient qu'il était tout le temps en Syrie depuis son premier départ²⁹⁵. De surcroît, il est avéré que le terroriste tunisien Anis Amri, auteur d'un attentat en Allemagne en décembre 2016, a pu prendre le train et s'enfuir en Italie en passant par la France sans subir aucun contrôle, avant d'être abattu à la gare de Milan²⁹⁶. Enfin, le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb a confirmé que les auteurs des attentats en Catalogne, les 17 et 18 août 2017, étaient passés faire une halte mystérieuse en région parisienne, le 12 août 2017²⁹⁷. Cette liste non exhaustive a pour but de mettre en exergue la facilité de déplacement des terroristes, qui privilégient la voiture aux aéroports et leurs contrôles, avec l'usage de véhicules et le passage à une frontière en quelques heures. Il s'agit donc d'une faille sécuritaire à laquelle il est difficile de résoudre pour les services de renseignement, à moins qu'un contrôle permanent aux frontières ne soit rétabli, et que, de ce fait, les Douanes ou la Police aux frontières puisse faire remonter l'information auprès des services de renseignement.

B. Une mesure facilitant la stratégie d'infiltration et de mouvement de Daech

Daech a fait une grande manœuvre de conquête de territoires en Syrie en combattant les troupes syriennes du Président syrien Bachar el-Assad²⁹⁸. Cette volonté expansionniste s'effectua aussi à travers la crise migratoire puisque, si Daech a menacé d'envoyer 500 000 migrants en Europe²⁹⁹, tout en sachant qu'en juin 2016, 800 000 personnes attendaient en Libye pour venir en Europe, et où, près de 500 terroristes auraient été infiltrés parmi les migrants, sans compter les 250 combattants djihadistes revenus en France, 150 en Belgique, en revenant infiltré dans le flux de migrants³⁰⁰.

Il est aujourd'hui reconnu que Daech se sert de ce flux migratoire pour infiltrer des combattants djihadistes en Europe comme le montre l'arrestation de douze personnes liées à Daech détenant des faux passeports syriens³⁰¹, ou encore le faux passeport syrien d'un

²⁹⁴http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/03/19/arrestation-de-salah-abdeslam-les-questions-qui-se-posent_4886384_4809495.html, consulté le 23 août 2017.

²⁹⁵http://www.lepoint.fr/societe/djihadisme-fabien-clain-etait-bien-en-france-et-non-en-syrie-debut-2015-10-04-2016-2031231_23.php, consulté le 23 août 2017.

²⁹⁶<http://www.leparisien.fr/faits-divers/attentat-de-berlin-le-terroriste-anis-amri-etait-passe-a-lyon-23-12-2016-6489954.php>, consulté le 23 août 2017.

²⁹⁷http://www.huffingtonpost.fr/2017/08/22/gerard-collomb-confirme-que-les-terroristes-de-barcelone-on-fait-un-aller-retour-a-paris_a_23156609/, consulté le 23 août 2017.

²⁹⁸NAPOLEONI (L.), *op. cit.*, 2015, p. 56.

²⁹⁹http://www.lexpress.fr/actualite/monde/proche-moyen-orient/libye-daech-menace-d-envoyer-500-000-migrants-vers-l-europe_1653210.html, consulté le 22 mai 2016.

³⁰⁰NOE (J.-B.), « Crise migratoire, un péril terroriste négligé », Colloque *Terrorisme-antiterrorisme : prévenir ou subir ?*, Institut Jean Lecanuet, Sénat, 14 juin 2016.

³⁰¹http://www.lepoint.fr/monde/allemande-une-douzaine-de-migrants-avec-des-passeports-lies-a-daech-22-12-2015-2004644_24.php, consulté le 22 mai 2016.

membre du commando qui s'est fait exploser au Stade de France, le 13 novembre 2015³⁰². En effet, le trafic de faux passeports est courant parmi les migrants, le Président de la Macédoine expliquant qu'ils avaient trouvé 9 000 faux passeports parmi les réfugiés³⁰³. Il y a eu aussi l'arrestation de deux terroristes pro-Daech dans un camp de migrants en Autriche³⁰⁴. En France, le syrien pro-Daech abattu devant le commissariat de la Goutte d'or, qu'il avait voulu attaquer, était infiltré parmi les migrants se déplaçant vers l'Allemagne, et avait juste auparavant, pris part aux agressions sexuelles de Cologne³⁰⁵. Cette inquiétude persiste depuis que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) constate le même phénomène d'infiltration des islamistes parmi les réfugiés³⁰⁶.

L'utilisation de la crise migratoire serait donc un moyen pour y infiltrer des terroristes, et comme un « *risque majeur* »³⁰⁷ pour le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, ce risque étant aussi sérieusement pris en compte par le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve³⁰⁸, sur la base d'un rapport qui évoque l'arrivée d'au moins 90 terroristes en Europe, infiltrés³⁰⁹ parmi les migrants³¹⁰.

Il est dorénavant avéré que le troisième terroriste du stade de France, a été contrôlé en Grèce, sur l'île de Leros, le 3 octobre 2015, c'est-à-dire un peu plus d'un mois avant les attentats du 13 novembre 2015³¹¹. A plus forte raison, ce sont même deux des trois terroristes du stade de France qui ont transité par l'île de Leros, en Grèce, les services autrichiens ayant arrêté deux autres suspects, liés aux attentats de Paris³¹², infiltrés eux aussi, le 3 octobre 2015, dans le groupe de migrants à Leros³¹³. L'instigateur des attentats du 13 novembre 2015, Abdelhamid Abaaoud, était aussi passé par l'île de Leros, pour aller ensuite à Athènes, où il a

³⁰²Aux premières heures de l'enquête judiciaire, « *le seul élément d'identification est un faux passeport syrien – au nom d'Ahmad Al Mohammad – retrouvé sur l'un des hommes du commando du Stade de France dont l'identité est connue à 23 h 55* », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 62.

³⁰³<http://uk.businessinsider.com/macedonian-president-to-germany-your-country-has-completely-failed-2016-3?r=US&IR=T>, consulté le 17 mars 2016.

³⁰⁴<http://www.lemondejuif.info/2015/12/autriche-arrestation-de-deux-terroristes-pro-daech-dans-un-centre-de-migrants/>, consulté le 22 mai 2016.

³⁰⁵<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3393516/Syrian-ISIS-supporter-shot-dead-outside-Paris-police-station-arrested-sexually-assaulting-women-Cologne-taken-New-Year-s-Eve-attacks.html>, consulté le 22 mai 2016.

³⁰⁶<https://francais.rt.com/international/16570-daesh-se-propage-comme-cancer>, consulté le 22 mai 2016.

³⁰⁷<http://www.opex360.com/2016/02/01/pour-m-le-drian-linfiltration-de-jihadistes-parmi-les-migrants-risque-majeur/>, consulté le 30 mars 2016.

³⁰⁸<http://www.europe1.fr/politique/cazeneuve-nexclut-pas-que-des-terroristes-profitent-des-flux-migratoires-2514169>, consulté le 30 mars 2016.

³⁰⁹<https://francais.rt.com/france/17574-90-kamikazes-seraient-arrivees-europe>, consulté le 2 avril 2016.

³¹⁰En effet, « *les terroristes peuvent, pour pénétrer en Europe, se fondre dans la masse migratoire et se protéger dans la clandestinité. En fait, ces gens sont entrés en fraude, ont payé des « passeurs » qui savent très bien qu'ils n'ont pas de pièce d'identité, qu'on ne peut pas vérifier leur véritable identité. Nous avons certes des contrôles aux frontières dans les aéroports et dans les ports maritimes mais il n'y a aucun contrôle vraiment efficace aux frontières terrestres* », in MARION (R.), in BLOT (I.), *Le terrorisme islamiste, une menace révolutionnaire*, Ed. Apopsix, Paris, 2016, p. 228.

³¹¹Ce kamikaze a utilisé le passeport d'un soldat de l'armée syrienne qui a été tué, <http://www.leparisien.fr/faits-divers/attentats-le-3e-kamikaze-du-stade-de-france-a-aussi-ete-controle-en-grece-20-11-2015-5297411.php>, consulté le 30 mars 2016.

³¹²Les deux suspects ont bien été identifiés par la DGSI, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/03/09/01016-20160309ARTFIG00188-attentats-de-paris-la-dgsi-identifie-deux-suspects-arretes-en-autriche.php>, consulté le 30 mars 2016.

³¹³<http://www.bfmtv.com/societe/attentats-deux-suspects-arretes-en-autriche-controles-le-meme-jour-que-deux-kamikazes-938082.html>, consulté le 30 mars 2016.

été géolocalisé, et remonter vers l'Europe³¹⁴. Depuis octobre 2015, le renseignement extérieur américain (CIA) avait prévenu que ce terroriste utiliserait de telles voies de communication³¹⁵. En effet, les terroristes disposeraient de relais à Athènes³¹⁶, et se réfugieraient parmi les migrants, pour rejoindre Athènes, avant de mettre en place ou de rejoindre leur réseau terroriste, en vue d'un prochain attentat.

Pour illustration de cette stratégie d'infiltration, l'antiterrorisme grec a interpellé le dénommé « *Mahmoud Mohamed* », se disant réfugié syrien, mais, après une recherche des services de sécurité grecs, le Fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) français, il s'avère que cet homme n'était pas un réfugié syrien, mais bien un Français originaire de Trappes, recherché par le renseignement intérieur pour ses liens avec des activités terroristes³¹⁷, et relâché par erreur, par les services de police grecs³¹⁸.

La stratégie d'infiltration de Daech parmi les migrants s'effectue par le biais de faux passeports et d'un réseau de trafic de migrants³¹⁹ : que ce soit pour deux terroristes du stade de France, ou encore le belge Ahmed Dahmani, arrêté en Turquie, et suspecté d'avoir des liens avec les attentats terroristes, ceux-ci disposaient de faux passeports syriens³²⁰, tout comme le présumé quatrième commando de Paris, à savoir deux demandeurs d'asile, disposant, eux aussi, de faux passeports syriens, arrêtés à Salzbourg, et suspectés d'être en lien avec les terroristes du 13 novembre 2015 par la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)³²¹ ; c'est avec l'arrestation de ces deux individus que le directeur de la DGSI, Patrick Calvar, a affirmé avoir des « *informations faisant état de la présence de*

³¹⁴ « *Les Français, tout comme la CIA, le Mossad, sont sur les traces d'Abdelhamid Abaaoud : la DGSE suit à distance le djihadiste ; ou plutôt 'ses' djihadistes. Voilà des mois en effet que les agents ciblent un petit groupe de Français originaires de Trappes, cité de banlieue populaire des Yvelines, en région parisienne. Depuis une bonne année, 'Moustache', 'Obama', 'Steeve Austin' ou 'Ouagadougou', comme ils se surnomment eux-mêmes, combattent dans les rangs de Daech n Syrie, au sein d'une katiba francophone : celle d'Abaaoud. Au moins deux d'entre eux se trouvent justement à Athènes, sans savoir que la DGSE est sur leurs talons* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 25-26.

³¹⁵ « *La CIA, dans un message justement daté de début octobre, décrit précisément la manière dont Abaaoud veut faire rentrer ses commandos en Europe de l'Ouest : il sollicite des passeurs basés à Izmir !* », in *Ibid.*, p. 41.

³¹⁶ Le pickpocket Omar Damache, surveillé par l'antiterrorisme grec va révéler des informations importantes, sur le point de passage des terroristes parmi les réfugiés : « *de recoupement en recoupement, les spécialistes comprennent que le pickpocket Damache n'est pas le personnage falot qu'il prétend être. Il sert en fait de relais aux commandos de Daech rentrant de Syrie pour regagner l'ouest de l'Europe ou partant combattre. Il est le pivot de l'organisation terroriste sur la route du djihad* », in *Ibid.*, p. 28.

³¹⁷ C'est « *un homme répondant à l'identité de Walid Hamam, connu pour trafic de stupe. Mais pas seulement. Le dealer est aussi recherché par la DGSI, soupçonné d'être un recruteur pour les filières djihadistes. Parti en Syrie dès décembre 2013, il a déjà un solide passé, soupçonné d'un projet d'attentat suicide à Beyrouth au Liban* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 30.

³¹⁸ Alors que le renseignement intérieur répond aux grecs, le 20 janvier, « *Walid Hamam a été relâché la veille sans autre forme de procès ! Et cela d'autant plus facilement qu'il se trouvait dans une situation juridique atypique, n'étant officiellement retenu que le temps de vérifier sa demande d'asile. En l'absence de lien judiciaire formel avec l'affaire de Verviers, son portable n'étant pas en contact avec celui d'Abaaoud, il n'a pas été placé en garde à vue* », in *Ibid.*.

³¹⁹ Une consule honoraire de France vivant en Turquie participait au trafic en vendant des canots aux migrants, <http://www.lefigaro.fr/international/2015/09/11/01003-20150911ARTFIG00420-une-consule-honoraire-de-france-en-turquie-vend-des-canots-aux-refugies.php>, consulté le 24 mai 2016.

³²⁰ <http://www.ouest-france.fr/attentats-paris/attentats-de-paris-ahmed-dahmani-avait-un-faux-passeport-syrien-3940618>, consulté le 30 mars 2016.

³²¹ Le premier serait un membre de l'Etat islamique, tandis que le second a été reconnu comme étant l'artificier de deux groupes djihadistes pakistanais, <http://www.zebest-3000.com/jeux/jeu-4941.html>, consulté le 6 avril 2016.

commandos sur le sol européen, dont nous ignorons la localisation et l'objectif »³²². En effet, l'un des terroristes du Bataclan, le 13 novembre 2015, était par en Syrie pour combattre dans les rangs de Daech, avant de commettre un attentat en rentrant en France³²³. Le démantèlement d'une cellule terroriste, à Verviers (Belgique), a permis, de surcroît, de confirmer la présence des terroristes parmi les migrants, dont des djihadistes originaires de Trappes, et dont la cellule démantelée a permis d'éviter des attentats coordonnés par ces terroristes³²⁴.

Toute la difficulté de la lutte contre le terrorisme réside donc aujourd'hui, dans la perméabilité de l'espace Schengen, qui permet aux terroristes, avec une facilité déconcertante, de rejoindre l'Europe pour commettre des attentats³²⁵, avec des contrôles très limités, en se jouant des contrôles effectifs réalisés dans les aéroports, puisqu'ils n'y vont pas. Malgré des positions politiques aveugles, les faits rapportés par les services de renseignement mettent donc en exergue l'extrême danger d'un espace Schengen, où la libre circulation des personnes et des biens, se transforme aujourd'hui en une libre circulation des terroristes³²⁶.

Selon le ministère de l'Intérieur, en 2014, environ 700 Français étaient concernés par le djihad en Syrie, dont 250 étaient déjà au combat³²⁷. En avril 2016, il restait un millier de terroristes venus de France, en Syrie, ce qui fait de la France, un des plus gros contingents d'européens partis rejoindre les rangs de Daech, avec, en outre, 244 djihadistes revenus en France³²⁸. Il y aurait encore 500 djihadistes français en Syrie, en 2017³²⁹. En effet, « *l'attrait pour la Syrie s'explique aussi pour partie par le fait qu'il s'agit d'une terre de djihad qu'il*

³²²<http://www.opex360.com/2016/02/26/pour-les-chefs-de-la-dgse-de-la-dgsi-la-reponse-securitaire-seule-ne-suffit-pas-pour-lutter-le-terrorisme/>, consulté le 7 avril 2016.

³²³ « *Le troisième homme du commando du Bataclan, Foued Mohamed-Aggad, sera identifié plus tard, dans le cadre de l'information judiciaire. D'après les informations transmises à votre rapporteur par le parquet de Paris, 'ce dernier était connu de la justice française pour avoir rejoint l'EIIL, devenue EI, avec un groupe de neuf autres strasbourgeois en décembre 2013', in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), op. cit., 5 juillet 2016, p. 68.*

³²⁴ « *On le sait aujourd'hui, les dénommés Ouagadougou et Obama séjournèrent eux aussi dans la capitale grecque à cette époque. La présence des « Trappistes » à Athènes, la découverte de sept permis de conduire français, de leurs photos d'identité chez le faussaire de Verviers, les conversations téléphoniques interceptées, notamment celle où un des membres de la cellule de Verviers déclare à Abaaoud : 'Padre il disait que dès qu'il y a dix, tu prévois...' Mis bout à bout, les indices découverts en Belgique et en Grèce permettent de comprendre ce que Daech tentait de mettre en place. Pour la justice belge, tout cela donne 'le sentiment très net que les membres de la cellule de Verviers étaient en attente de l'arrivée d'autres combattants exfiltrés pour pouvoir poser des actes terroristes coordonnés sur différents théâtres d'opération'. Des attaques massives et concertées en Europe de l'Ouest, avec des tueurs français et belges, quelques jours seulement après l'attentat à Paris contre Charlie Hebdo, commis au nom du grand rival d'Al-Qaïda », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), op. cit., 2017, p. 32.*

³²⁵ « *Daech a bien compris la perméabilité de cet espace Schengen de libre circulation qui place les valeurs humanitaires au-dessus des considérations sécuritaires », in Ibid., p. 24.*

³²⁶ « *L'Europe politique tremble sur ses bases car le drame de Paris met en porte-à-faux la politique de la chancelière allemande Angela Merkel, favorable à un accueil plus large de réfugiés. La faille sécuritaire est béante. Et encore, à cette époque seuls quelques initiés sont conscients que le problème dépasse de loin ces deux cas. D'autres tueurs sont rentrés », in Ibid., p. 43.*

³²⁷ THOMSON (D.), *Les Français djihadistes*, éditions des Arènes, Paris, 2014, p. 10.

³²⁸ « *635 sont recensées comme étant présentes en Syrie et en Irak, dont deux tiers de combattants présumés ; 171 présumées y avoir trouvé la mort ; 244 sont revenues sur le territoire national, ce qui place la France au 3^e rang européen, après la Grande-Bretagne et l'Allemagne. 147 d'entre elles font l'objet d'une procédure judiciaire ; 97 autres 'faute d'éléments suffisants', 'sont uniquement suivies dans un cadre administratif de renseignement' ; 9 300 personnes (ce chiffre recoupe en partie ceux cités ci-dessus) sont signalées 'pour radicalisation violente' », in Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Radicalisation en milieu carcéral*, 7 juin 2016, p. 45.*

³²⁹ DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 214.

est aisé de rallier depuis l'Europe. La plupart des candidats djihadistes prennent un vol pour Istanbul pour rejoindre en car ou en voiture la frontière turco-syrienne, dénuée de contrôles efficaces »³³⁰. Ce chiffre serait passé à 2 000 en mars 2016, dont 18 mineurs français³³¹. Dans le prolongement de ces propos, il semblerait que 220 femmes françaises seraient parties en Syrie et en Irak, dans le but de rejoindre Daech³³². Pour la première moitié de l'année 2017, il resterait, sur les 12 000 combattants volontaires étrangers³³³, encore 700 djihadistes d'origine française en train de se battre du côté des islamistes³³⁴. Si les chiffres des volontaires ont diminués, c'est en raison des djihadistes français morts au combat, mais aussi des nombreux retours en Europe, ce qui est un élément d'une grave inquiétude pour les services de sécurité européens, estimant qu'il devrait y avoir un retour de 1 200 à 3 000 djihadistes en Europe, avec la menace potentielle qu'ils fomentent un ou plusieurs attentats dès leur retour³³⁵.

Liée à la question des frontières, la menace terroriste est d'une ampleur extrême, d'autant plus si les contrôles ne sont pas rétablis. Il semble par ailleurs, extrêmement difficile pour les services de renseignement, d'effectuer une surveillance de tous les migrants, et de savoir quels individus s'y sont infiltrés et appartiennent à un groupe terroriste, d'autant plus dans une logique où la Direction générale de la sécurité intérieure manque de moyens humains pour assurer ses missions.

§ 2 : Une lutte anti-terroriste paradoxalement vouée à l'échec par le soutien officieux des Etats aux groupes terroristes

Une action terroriste peut être permise grâce au parrainage (aussi appelé *state sponsored terrorism*³³⁶) logistique et financier des Etats, à un entraînement militaire ou, dans certains cas, une passivité volontaire voire une participation active, de telle sorte que « le terrorisme est avant tout un fait étatique »³³⁷. La lutte anti-terroriste est ainsi paradoxalement vouée à l'échec, par le soutien des Etats aux groupes terroristes. Ce soutien officieux peut consister en la participation active des Etats au terrorisme (A), mais encore dans le soutien indirect des Etats aux organisations terroristes (B).

³³⁰CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés*, Assemblée nationale, n°1056, 24 mai 2013, p. 13.

³³¹http://www.lexpress.fr/actualite/societe/plus-de-600-djihadistes-venus-de-france-se-trouvent-en-syrie-et-en-irak_1775132.html, consulté le 23 mars 2016.

³³²<http://www.bfmtv.com/societe/220-femmes-francaises-auraient-rejoint-les-rangs-de-daesh-941957.html>, consulté le 7 avril 2016.

³³³<http://www.20minutes.fr/societe/1997607-20170118-700-francais-combattent-rangs-daesh-syrie-irak>, consulté le 23 août 2017.

³³⁴<http://www.republicain-lorrain.fr/france-monde/2017/05/31/les-djihadistes-francais-traques-a-mossoul>, consulté le 23 août 2017.

³³⁵<http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20170817.AFP8934/jusqu-a-3-000-jihadistes-de-l-ei-pourraient-revenir-en-europe.html>, consulté le 23 août 2017.

³³⁶BAUD (J.), *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques*, Charles Lavauzelle, Paris, 2003, 2003, p. 694.

³³⁷http://www.dailymotion.com/video/x2e7p0l_aymeric-chauprade-le-terrorisme-c-est-d-abord-le-fait-de-services-de-renseignement_news, consulté le 22 mai 2016.

A. La participation active des États au terrorisme

La participation active des États au terrorisme consiste soit en des actes terroristes commis officieusement par les États (1), soit dans une participation directe de ces États à des fins de déstabilisation (2).

1. Des actes terroristes commis officieusement par les États

L'Italie a été touchée par de nombreux actes terroristes, lors de la période dite des « années de plomb », avec les attentats de Piazza Fontana à Milan en 1969, de Fatebenefratelli à Milan en 1973, de Piazza della Loggia à Brescia en 1974 et du train *Italicus* en 1974, mais encore l'assassinat d'Aldo Moro, le 9 mai 1978, par les Brigades rouges, ou enfin, l'attentat de la gare de Bologne qui causa la mort de 85 personnes, le 2 août 1980³³⁸. Pour illustrer les années de plomb, alors qu'Action directe, en France, aurait tué une dizaine de personnes et que la Fraction armée rouge allemande (RAF) aurait fait 34 victimes, la situation italienne coûta la vie à plus de 380 personnes et en blessant 2 000³³⁹. L'Italie est l'exemple le plus emblématique de la participation active des États au terrorisme³⁴⁰. Concernant l'attentat de Bologne, plusieurs théories ont été élaborées, mais deux hypothèses ressortent : en premier lieu, l'ancien agent des services secrets israéliens Victor Ostrovsky, déclara dans son livre³⁴¹ que le renseignement extérieur israélien (Mossad) aurait participé directement à cet attentat, afin de faire fléchir la politique étrangère italienne sur le nucléaire irakien³⁴². La seconde hypothèse serait celle d'un attentat commis par les hommes du groupe Carlos, et commandité par les Soviétiques, en rapport avec l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN), et non avec la cause palestinienne ou irakienne³⁴³.

Cette participation étatique a ensuite été mise au grand jour par des autorités officielles italiennes, plus particulièrement pour l'attentat de San Peteano, le 31 mai 1972, d'abord attribué aux Brigades rouges, mais il semblerait que cet attentat ait résulté de la forte implication des services secrets militaires italiens du *Servizio Informazioni Difesa* (SID), avec l'appui du renseignement extérieur américain (CIA) et de la Maison Blanche, dans le but de

³³⁸ ADINOLFI (G.), *Orchestre rouge. L'internationale terroriste des années de plomb*, Avatar éd., Paris, septembre 2013, p. 25.

³³⁹ BAUER (A.) et HUYGHUE (F.-B.), *Les terroristes disent toujours ce qu'ils vont faire*, PUF, Paris, janvier 2010, p. 225-226.

³⁴⁰ Le « terrorisme défensif des États est pratiqué par eux directement ou indirectement, soit avec leurs propres armes, soit avec celle des autres. Si les États recourent au terrorisme direct, il doit être dirigé contre leurs populations – comme ce fut le cas par exemple pour la piazza Fontana, pour l'*Italicus* ou pour l'attentat de Brescia. Cependant, si l'État décide de recourir au terrorisme indirect, il doit apparemment être dirigé contre lui, comme dans l'affaire Moro », in SANGUINETTI (G.), *Del Terrorismo e dello Stato, la teoria e la pratica del terrorismo per la prima volta divulgate*, Milan auto-éd. 1979, en français : *Du terrorisme et de l'État, la théorie et la pratique du terrorisme divulgués pour la première fois, Le fin mot de l'histoire*, 1980, in BAUER (A.) et HUYGHUE (F.-B.), *op. cit.*, janvier 2010, p. 231.

³⁴¹ OSTROVSKY (V.), *The Other Side of Deception*, 1995.

³⁴² ADINOLFI (G.), *op. cit.*, septembre 2013, p. 80.

³⁴³ Le même jour que l'attentat l'Italie « s'apprêtait à signer un accord avec Malte qui allait priver les navires marchands soviétiques, utilisés aussi pour l'espionnage, d'un de leurs derniers points d'ancrage en Méditerranée occidentale », in *Ibid.*, p. 80.

discréditer les communistes italiens³⁴⁴. La même logique aurait été utilisée pour discréditer l'extrême droite italienne dans le cadre de l'attentat de Bologne³⁴⁵. Cette manœuvre serait liée à l'existence du réseau Gladio, une armée secrète de l'OTAN, créée en Europe de l'Ouest pour lutter contre le communisme, comme le révélera le général Vito Micel, chef du SID à cette période qui avoua les connivences de ce réseau à la suite de son inculpation, le 17 novembre 1974³⁴⁶. L'ancien Premier ministre italien Giulio Andreotti a aussi confirmé l'existence de ce réseau en 1990, et, pour se déresponsabiliser (il a été condamné à 24 ans de prison en 2002), il contacta la commission parlementaire le 18 octobre 1990 et leur envoya le rapport « *Un SID parallèle – le cas Gladio* » où il reconnut que ce réseau existait toujours en 1990³⁴⁷.

Ainsi, pour des raisons propres à la politique intérieure ou extérieure d'un Etat, de nombreux éléments concordent pour accréditer la thèse d'une participation active des Etats dans des actes terroristes. Ces éléments sont développés par des particuliers, mais s'ils sont avérés, ils ne feraient que mettre en exergue la difficulté des services antiterroristes à surveiller et réprimer les auteurs de ces attentats..

2. La participation directe des Etats à des fins de déstabilisation

La participation directe des Etats au terrorisme peut être le fait d'une manœuvre de déstabilisation à l'image, cette fois-ci, non pas d'un attentat, mais de la tentative d'attentat coordonnée par les services secrets israéliens en vue de marginaliser la Syrie au niveau international, en l'occurrence pour éviter que la Grande-Bretagne continue d'entretenir des liens avec le régime syrien. L'irlandaise Ann-Marie Murphy rencontra Nizar Hindaoui, un palestinien dont le cousin « *Abou* » est un activiste de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), retourné par le Mossad³⁴⁸. Le couple Murphy-Hindaoui ayant besoin d'argent se vit remettre 10 000 dollars par Abou (en réalité l'argent du Mossad), ce dernier aurait convaincu Hindaoui de l'aider dans sa lutte contre Israël³⁴⁹. Hindaoui fit remettre à sa compagne une mallette par un ami à l'aéroport (un agent du Mossad) et, lors de la fouille les agents de sécurité découvrirent des explosifs (un kilo et demi de Semtex) dans le deuxième

³⁴⁴GANSER (D.), *Les Armées secrètes de l'OTAN*, Éd. Demi-Lune, collection Résistances, Paris, août 2007, pp. 25-40.

³⁴⁵« *Cette fois, les fonctionnaires des services secrets militaires [SISMI à l'époque] avaient poussé le bouchon au point de faire 'retrouver' dans un train, une valise pleine d'explosifs et de billets d'avion émis sous de faux noms qui, avant d'être attribués à Stefano Delle Chiaie et à son groupe, l'avaient été à Roberto Fiore, Giorgio Vale et moi-même. Les confessions d'un agent secret aux magistrats [...] permirent de désamorcer ce piège et de faire de nous des parti lese, c'est-à-dire des parties offensées, et de faire condamner nos accusateurs* », in ADINOLFI (G.), *op. cit.*, septembre 2013, p. 69.

³⁴⁶« *Si je disposais d'un super-SID sous mes ordres ? Bien sûr ! Mais je ne l'ai pas monté moi-même dans le but de tenter un coup d'État. Je n'ai fait qu'obéir aux ordres des États-Unis et de l'OTAN* », in GANSER (D.), *op. cit.*, août 2007, p. 33.

³⁴⁷*Ibid.*, p. 35-36.

³⁴⁸THOMAS (G.), *Histoire secrète du Mossad de 1951 à nos jours*, 1999, traduction française, Nouveau Monde éd., Paris, 2006, p. 385.

³⁴⁹*Ibid.*, p. 396

fonds du bagage³⁵⁰. Cette tentative réussie d'attentat conduisit à la fermeture de l'ambassade syrienne au Royaume-Uni sur décision du Premier ministre britannique Margaret Thatcher³⁵¹.

Cette participation active des Etats pourrait aussi passer par une manœuvre détournée comme par exemple la création d'un groupe terroriste, à l'image du Groupe islamique armé (GIA) en Algérie, qui aurait été créé par la Direction du renseignement et de la sécurité (DRS), le renseignement militaire algérien, comme le révéla un colonel de l'armée algérien lors d'un procès en tant que témoin³⁵².

B. Le soutien indirect des États aux organisations terroristes

Outre une participation directe des Etats dans la commission d'actes terroristes, il existerait aussi un soutien indirect des Etats aux organisations terroristes, consistant dans le soutien logistique des Etats (1), et/ou dans le soutien militaire de ces Etats (2).

1. Le soutien logistique des États

Le terroriste Carlos a pu bénéficier de l'aide de la Stasi³⁵³, qui d'un côté surveillait le groupe du terroriste international, et de l'autre leur fournissait un refuge en Hongrie³⁵⁴. Les rapports « *top secret* » de la Stasi indiquaient même que le bras droit et la compagne de Carlos collaboraient avec ce service de renseignement est-allemand³⁵⁵. Par ailleurs, Carlos aurait aussi bénéficié de l'aide des services extérieurs est-allemands (HvA) dans leur guerre subversive dans le cadre du Pacte de Varsovie³⁵⁶. Les services hongrois qui apportèrent la preuve que le groupe Carlos-Separat (nom donné au groupe Carlos par les services est-allemands) fut à l'origine de l'attentat contre la Radio Free Europe, le 21 février 1981, et qui selon la Stasi, aurait été commandité par la Roumanie³⁵⁷.

Le renseignement extérieur soviétique (KGB) formait lui-même de nombreux terroristes à l'Université Patrice Lumumba de Moscou, comme Ali Hassan Salameh du groupe Septembre noir et organisateur du massacre de Munich³⁵⁸. De manière similaire, Carlos a aussi effectué une partie de ses études dans cette même Université³⁵⁹.

Ainsi, pour le terrorisme internationaliste, le soutien aux groupes terroristes provenait soit du bloc des pays de l'Est, soit des pays du Moyen-Orient. Le 30 avril 1982, c'est contre le journal *Al Watan* rue Marbeuf à Paris que Carlos commit un attentat³⁶⁰ à la demande de la

³⁵⁰*Ibid.*, p. 399

³⁵¹*Ibid.*, p. 400

³⁵²PESNOT (P.), *Le terrorisme islamique*, Nouveau Monde éd., Paris, 2008, p. 51.

³⁵³Ministère de la sécurité d'État d'Allemagne de l'Est plus connu sous l'abréviation Stasi, provenant de *Minister für Staatssicherheit*.

³⁵⁴VIOLET (B.), *Carlos. Les réseaux secrets du terrorisme international*, Seuil, Paris, octobre 1996, p. 197.

³⁵⁵Notes du département XXII de la Stasi concernant « Heinrich Schneider » et « Krimhild Schneider », les pseudonymes de Johannes Weinrich et Magdalena Kopp, in VIOLET (B.), *op. cit.*, octobre 1996, p. 196.

³⁵⁶ADINOLFI (G.), *op. cit.*, septembre 2013, p. 79.

³⁵⁷VIOLET (B.), *op. cit.*, octobre 1996, p. 202.

³⁵⁸THOMAS (G.), *op. cit.*, 2006, p. 320.

³⁵⁹VIOLET (B.), *op. cit.*, octobre 1996, p. 280.

³⁶⁰PESNOT (P.), *op. cit.*, 2008, p. 184.

Syrie³⁶¹. L'attentat de la rue des Rosiers dans le restaurant Goldenberg à Paris, le 9 août 1982, fut un acte dont les soupçons se tournèrent vers le groupe Abou Nidal, et, où le Mossad eut de très fortes convictions que le commanditaire soit la Syrie³⁶². Puis, le groupe Abou Nidal quitta Hafez Al-Assad pour offrir ses services à la Libye, notamment en assassinant des opposants libyens³⁶³.

L'Iran est aussi un Etat connu pour son soutien direct au terrorisme à tel point que le Département d'État américain le désigna comme premier sur le rapport annuel de 2009 pour ses implications dans des « *attentats terroristes au Proche-Orient, en Europe et en Asie centrale* »³⁶⁴.

2. Le soutien militaire des États

De manière indirecte, dans le cadre de la guerre en Afghanistan contre les Soviétiques, les États-Unis utilisèrent les islamistes afin de combattre les Soviétiques. C'est ainsi qu'Abdullah Azzam³⁶⁵ put traverser les États-Unis afin de trouver des recrues pour le djihad, sous le parrainage de la CIA³⁶⁶. Cette croisade antisoviétique se fit aussi à l'aide des services de renseignement pakistanais (ISI), qui prirent en charge le transport des armes et l'entraînement des djihadistes recrutés dans le monde entier³⁶⁷. Ce recrutement était d'ailleurs directement effectué par des agents de la CIA, qui agissaient par le biais d'institutions et d'œuvres caritatives islamiques³⁶⁸. Par ailleurs, les Américains soutinrent les *moudjahidines* à travers leur formation avec les forces spéciales des SAS Britanniques³⁶⁹. Un bras droit de Ben Laden s'était même engagé dans les forces spéciales américaines, où il forma jusqu'en 1989, des volontaires musulmans à Fort Bragg (États-Unis), le centre d'entraînement des forces spéciales américaines³⁷⁰.

De son côté, la France avait aussi soutenu militairement l'armée de libération du Kosovo (UCK)³⁷¹, en décembre 1998, un mouvement séparatiste publiquement reconnu

³⁶¹La Syrie a aussi engagé Carlos afin d'influer sur la géopolitique des Etats voisins, en effet « *Damas a ainsi utilisé l'organisation clandestine de Carlos pour intimider des frères musulmans et autres opposants réfugiés en Europe. Toujours selon la Stasi, il y a eu des contrats pour le compte de la Syrie, mais aussi de l'Iran. Ces deux pays alliés ont sollicité le Vénézuélien pour des actions à mener contre l'Arabie Saoudite et les Etats du Golfe* », in Bernard VIOLET, *op. cit.*, octobre 1996, p. 56.

³⁶²*Ibid.*, p. 217.

³⁶³PESNOT (P.), *op. cit.*, 2008, p. 18.

³⁶⁴BETTATI (M.), *Le terrorisme. Les voies de la coopération internationale*, Odile Jacob, Paris, mai 2013, p. 150.

³⁶⁵Le théoricien du « *djihad défensif* » qui prit comme adjoint Oussama Ben Laden.

³⁶⁶MAMDANI (M.), *La CIA et la fabrique du terrorisme islamiste*, 2004, traduction française, Éd. Demopolis, Paris, 2007, p. 147.

³⁶⁷*Ibid.*, p. 151-152.

³⁶⁸*Ibid.*, p. 155-156.

³⁶⁹RODIER (A.), « De la pureté à l'intolérance : l'histoire d'Oussama Ben Laden », in DÉNÉCÉ E. (dir.), *Guerre secrète contre Al-Qaeda*, Ellipses, 2002, p. 23

³⁷⁰*Ibid.*, p. 25

³⁷¹BAUD (J.), *op. cit.*, 2003, p. 75.

comme terroriste³⁷². Alors même qu'elle avait envoyé des membres de la DGSE et du Service Action sur place, l'UCK était encore considérée comme une organisation terroriste, fin 1998³⁷³. Hashim Thaçi le chef politique de l'UCK et actuel président de la République du Kosovo fut même été un agent de la DGSE et, « *Thaçi, [selon] Siramy, a été matériellement, financièrement [soutenu], et on lui a permis de se fournir en armes* »³⁷⁴.

A l'instar des Américains, le choix des islamistes s'est perpétué avec les Français, quand il fut décidé la chute du chef d'État libyen Mouammar Kadhafi. La France vendit alors des armes au Qatar, qui les a ensuite fournies quasi-exclusivement aux rebelles islamistes, dont Abdelhakim Belhadj, ex-émir du Groupe islamique combattant en Libye (GICL)³⁷⁵. Ce furent encore les forces spéciales françaises qui étaient présentes pour faciliter le transport des armes en construisant des pistes d'atterrissage dans le djebel libyen³⁷⁶. De son côté, des membres de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) rencontrèrent secrètement le chef du Conseil national de transition (CNT) Moustapha Abdel Jalil, et le général Abdelfattah Younès ayant quitté précédemment le gouvernement de Mouammar Kadhafi³⁷⁷. Mais ce Conseil national de transition, très discret, comprenait des islamistes proches d'Al-Qaïda³⁷⁸, comme le confirma Yves Bonnet, ancien directeur de la surveillance du territoire³⁷⁹.

Plus récemment, c'est la question de l'aide apportée à Daech qui s'est posée. Il semblerait que l'Arabie Saoudite³⁸⁰ et la Turquie apportèrent une aide logistique et militaire³⁸¹ (voire une collaboration militaire continue³⁸²) à Daech, sous couvert du soutien à l'opposition syrienne³⁸³. D'après les services de renseignement belges, la Turquie aurait aussi rendu à Daech un djihadiste qui serait proche du cerveau des attentats de Paris du 13 novembre 2015³⁸⁴. Alors que l'information est passé inaperçue en France, le journal britannique *Daily Telegraph* rapporte un fait dont la véracité n'est pas prouvée, mais 13 officiers français auraient été capturés par l'armée régulière syrienne³⁸⁵. Si la raison de leur présence reste

³⁷²Ce mouvement « *intensifie [le 11 février 1996] ses activités et effectue des attentats à la bombe dans des camps de réfugiés serbes dans la Krajina* », in Pierre PEAN, *Kosovo. Une guerre « juste » pour un Etat mafieux*, Librairie Arthème Fayard, 2013, p. 121.

³⁷³*Ibid.*, p. 121.

³⁷⁴*Ibid.*, p. 122

³⁷⁵IFI (A.), « Libye : l'alliance improvisée Occident/islamistes », in DÉNÉCÉ (E.) (dir.), *La face cachée des révolutions arabes*, Ellipses, Paris, 2012, p. 184.

³⁷⁶*Ibid.*, p. 184.

³⁷⁷http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/libye-la-version-de-sarkozy-remise-en-cause-par-des-mails-de-clinton_1695769.html, consulté le 22 mars 2016.

³⁷⁸Par exemple, le 13 avril 2011, le Président de la République Nicolas Sarkozy, accompagné de Bernard-Henri Lévy, rencontra la délégation libyenne, « *parmi eux figuraient le général Abdelfattah Younès, le chef militaire de la rébellion, et Moustafa el-Sagezli, numéro deux de la Brigade du 17 Février, l'une des principales milices islamistes rebelles, dirigée par Abdelhakim Belhadj, un chef djihadiste réputé proche d'Al-Qaïda qui a naguère combattu en Afghanistan et en Irak* », in NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2017, p. 244.

³⁷⁹http://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/libye-qui-sont-les-membres-du-conseil-national-de-transition_1650481.html, consulté le 23 août 2017.

³⁸⁰<https://francais.rt.com/international/8133-arabie-saoudite-financement-syrie-terrorisme>, consulté le 7 avril 2016.

³⁸¹<https://francais.rt.com/international/18396-diplomate-russe-lonu--turquie>, consulté le 7 avril 2016.

³⁸²<https://francais.rt.com/international/16183-frere-daesh-turquie-liens>, consulté le 22 mai 2016.

³⁸³<http://www.slate.fr/story/105055/sans-turquie-daech-existerait-pas>, consulté le mai 22 mai 2016.

³⁸⁴<https://francais.rt.com/international/16992-otage-djihadiste-turquie-Belgique>, consulté le 23 mars 2016.

³⁸⁵<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9122749/Thirteen-French-officers-captured-by-Syrian-Army.html>, consulté le 22 mai 2016.

inconnue, il a été cependant certain, qu'en mars 2012, aucune unité française n'était officiellement engagée en Syrie. Cependant, le soutien des islamistes par la France avec des livraisons d'armes aux rebelles, fut été confirmé officiellement par le Président de la République François Hollande³⁸⁶, tout en sachant³⁸⁷ que les rebelles étaient liés soit à Daech soit à Al-Qaïda³⁸⁸. Ce fait fut confirmé par le rapport de l'Agence de renseignement américain (DIA), dans lequel il a été clairement évoqué que la rébellion syrienne était principalement menée et soutenue par Al-Qaïda³⁸⁹. Enfin, en juin 2017, l'Égypte, l'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis et Bahreïn ont rompu leurs relations diplomatiques avec le Qatar, le soupçonnant de soutenir Al-Qaïda, Daech et les Frères musulmans³⁹⁰, et, si le Qatar, c'est l'une des plus graves crises qu'il y ait eu entre les Etats du Golfe, tout en sachant qu'une telle condamnation internationale de soutien au terrorisme n'est pas anodine.

Par ces différents éléments montrant une aide ou un soutien des Etats à des groupes militaires rebelles, voire des groupes terroristes avérés, il est donc fait état, par voie de conséquence, que toute lutte contre le terrorisme sera contre-productive, tant que ces soutiens aux rebelles ou islamistes persistera, à l'extérieur, même si ces choix ont pu être dictés pour des raisons géopolitiques. En effet, le soutien à l'extérieur des frontières met en exergue l'impossibilité d'un renseignement efficace à l'encontre de ces islamistes sur le sol national, hormis s'il peut répondre à une logique sécuritaire³⁹¹. Il est non seulement impossible de définir un ennemi sur le sol national, tout en lui apportant de l'aide à l'extérieur³⁹², mais de plus, les services de renseignement ne peuvent assurer leur mission de protection de la sécurité nationale, tandis que lors d'une opération clandestine, un soutien sera assuré à des individus ou groupes qui agiront sur le territoire français, d'autant plus, comme il a été évoqué, dans une situation où le passage aux frontières est facilité, ou encore quand les terroristes profitent de l'aide humanitaire pour s'infiltrer parmi les migrants pour commettre des attentats.

³⁸⁶<http://www.leparisien.fr/international/syrie-francois-hollande-confirme-la-livraison-d-armes-aux-rebelles-21-08-2014-4077389.php>, consulté le 22 mai 2016.

³⁸⁷ « La DGSE a été priée de soutenir clandestinement les rebelles syriens qui harcèlent les forces du régime d'Assad. La France ne se montre pas trop regardante sur le profil de ces combattants, certains étant proches d'Al-Qaïda. Pour François Hollande, la lutte contre Daech n'est pas prioritaire. Une curieuse cécité sur la montée en puissance de cette organisation prévaut à Paris », in NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2017, p. 345.

³⁸⁸<http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2015/10/13/31002-20151013ARTFIG00353-syrie-qui-se-cache-derriere-les-rebelles.php>, consulté le 22 mai 2016.

³⁸⁹<https://francais.rt.com/international/6718-selon-services-secrets-etats-unis-soutien-daesh-tomber-assad-syrie>, consulté le 16 mars 2016.

³⁹⁰<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017/06/05/97001-20170605FILWWW00022-l-arabie-et-ses-allies-rompent-avec-le-qatar-accuse-de-soutenir-le-terrorisme.php>, consulté le 23 août 2017.

³⁹¹La lutte contre le terrorisme sera contre-productive en ce sens. Sauf si le soutien direct ou indirect au terrorisme permet de nourrir les mesures sécuritaires et antiterroristes. En effet, « dans la logique, nous vivons dans un système général où tout se nourrit de tout ce qui se combat. L'antidrogue se nourrit de la drogue, l'antiterrorisme se nourrit du terrorisme, et même l'Etat, fragilisé par son absence de tissu social, d'imaginaire collectif et même de culture, cet Etat – comme le voit bien Eric Werner – a besoin de créer des sites de tension auxquels il peut tenir la population », in Entretien avec Gabriele Adinolfi, 12 octobre 2015.

³⁹²Tulsi Gabbard, membre des la Chambre des représentants a d'ailleurs proposé un amendement au Congrès, afin qu'il soit cessé, de la part des Etats-Unis, le versement des fonds fédéraux pour l'assistance d'Al-Qaïda, de Jabahat Fateh al-Sham, de Daech et d'autres groupes terroristes, in <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/608/text?format=txt>, consulté le 28 mai 2017.

Section 3 : L'efficacité partielle du renseignement antiterroriste dans le cadre de l'état d'urgence

L'état d'urgence est une forme modernisée de la loi martiale appliquée en 1789, reprise en 1791, c'est-à-dire un dispositif mis en place quand la patrie est en danger, ce qui a été la dynamique de la Terreur³⁹³. Contrairement à l'état de siège³⁹⁴ ou aux pouvoirs exceptionnels du Président de la République inscrits à l'article 16 de la Constitution³⁹⁵, l'état d'urgence n'est pas inscrit dans la Constitution. L'état d'urgence doit donc permettre de répondre à une situation de crise, et l'application des mesures de police administrative pourrait ainsi faciliter les services de renseignement dans leurs mesures de surveillance et dans la récolte du renseignement. Seulement, il semblerait que l'état d'urgence fasse relever, dans son application, l'efficacité partielle du renseignement antiterroriste, malgré l'utilisation facilitée des mesures de police administrative à des fins de renseignement de réaction (§ 1). Si l'état d'urgence répond à une situation de crise, l'application des mesures administratives et les méthodes employées montrent les préjudices afférents à ce régime juridique, à savoir une atteinte trop importante portée aux droits et libertés (§ 2), et faisant relever sous couvert de lutte contre le terrorisme, l'utilisation à des fins politiques de l'état d'urgence (§ 3).

§ 1 : L'utilisation facilitée des mesures de police administrative à des fins de renseignement de réaction

Les mesures de police administrative prises dans le cadre de l'état d'urgence déplacent l'équilibre entre protection de la sécurité nationale d'un côté, et garantie des droits et libertés, de l'autre. Si les impératifs liés à la prévention de toute atteinte à la sécurité nationale priment, ces mesures doivent rester néanmoins proportionnées eu égard au but fixé³⁹⁶, à savoir la sauvegarde de l'ordre public. Comme le prévoit la loi du 3 avril 1955 précitée³⁹⁷, les mesures administratives d'application de l'état d'urgence sont contrôlées par le magistrat administratif, permettant ainsi aux justiciables d'effectuer des recours contester les mesures de police administrative. Il faut relever avant tout que l'état d'urgence reste un régime d'exception souple pour l'application des mesures de police administrative (A), ce qui permet le renforcement des perquisitions administratives (B), les mesures contestées des assignations à résidence (C), et l'application des autres mesures de police administrative fondées sur la lutte contre le terrorisme (D).

³⁹³HOUTTE (A.), Colloque sur « Etat d'urgence et libertés. Quels enjeux ? », lundi 21 mars 2016.

³⁹⁴« L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement », C., art. 36.

³⁹⁵« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel », *Ibid.*, art. 16.

³⁹⁶Le principe de proportionnalité a été réaffirmé dans un arrêt d'assemblée du 26 octobre 2011 : « Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'ingérence dans l'exercice du droit de toute personne au respect de sa vie privée que constituent la collecte, la conservation et le traitement, par une autorité publique, d'informations personnelles nominatives, ne peut être légalement autorisée que si elle répond à des finalités légitimes et que le choix, la collecte et le traitement de données sont effectués de manière adéquate et proportionnée au regard de ces finalités », CE Ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image*, n°317827.

³⁹⁷L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 14-1.

A. Un régime d'exception souple pour l'application des mesures de police administrative

L'état d'urgence est un régime juridique souple dans son utilisation, qui a été une réponse juridique à la situation en Algérie française (1), avec, avant son utilisation en novembre 2015, des applications limitées de l'état d'urgence sous la V^e République (2).

1. Une réponse juridique à la situation en Algérie française

Avec les événements conflictuels liés à l'Algérie, la loi sur l'état d'urgence est promulguée, le 3 avril 1955, et elle peut être déclarée « *soit en cas de péril résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* »³⁹⁸. Cette loi a été mise en place sur tout le territoire algérien³⁹⁹, pour six mois⁴⁰⁰, et elle a été ensuite prolongée de six mois supplémentaires⁴⁰¹, mais la dissolution de l'Assemblée nationale, le 1^{er} décembre 1955⁴⁰², rend caduque l'état d'urgence⁴⁰³. L'intérêt de l'état d'urgence était de répondre à une insurrection, tout en n'ayant pas à utiliser la loi sur l'état de siège du 9 août 1849⁴⁰⁴. Outre la loi sur l'état d'urgence, durant cette période, le Gouvernement Guy Mollet fit voter la loi du 16 mars 1956 dite « *loi sur les pouvoirs spéciaux* »⁴⁰⁵, dont le but est de rétablir l'ordre en Algérie. La loi sur les pouvoirs spéciaux a permis au Gouvernement d'édicter en Conseil des ministres des décrets qui « *pourront modifier ou abroger les dispositions législatives* »⁴⁰⁶, ce qui en a fait une loi « *délibérément anticonstitutionnelle* »⁴⁰⁷. L'application d'un régime d'exception avait ainsi permis, en 1956, de ne pas respecter la hiérarchie des normes en

³⁹⁸ L. n°55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence, *JORF*, n°85, 7 avril 1955, p. 3 479, art. 1.

³⁹⁹ Trois décrets vont fixer territorialement la zone d'application de l'état d'urgence : le D. n°55-386 du 6 avril 1955 portant application de l'état d'urgence en Algérie dans les circonscriptions de Tizi-Ouzou, Batna, Tebessa, *JORF*, 7 avril 1955, p. 3481 ; le D. n°55-544 du 19 mai 1955 modifiant l'art. 1^{er} du D. du 6 avril 1955 (circonscriptions dans lesquelles l'état d'urgence est appliqué : départements de Constantine, Tizi-Ouzou, communes mixtes de Marnia et de Sebdou, et de Biskra et El-Oued, *JORF*, 20 mai 1955, p. 5005 ; enfin, le D. n°55-1147 du 28 août 1955 portant extension à tout le territoire algérien de l'état d'urgence, *JORF*, 30 août 1955, p. 8 640.

⁴⁰⁰ L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 15.

⁴⁰¹ L. n°55-1080 du 7 août 1955 relative à la prolongation de l'état d'urgence en Algérie, *JORF*, 14 août 1955, p. 8 170, art. 1.

⁴⁰² D. du 1^{er} décembre 1955 portant dissolution de l'Assemblée nationale, *JORF*, 2 décembre 1955, p. 11675

⁴⁰³ « *La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale* », L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 4.

⁴⁰⁴ ROBLOT-TROIZIER (A.), « Etat d'urgence et protection des libertés », pp. 424-435, *RFDA*, n°3, mai-juin 2016, p. 427.

⁴⁰⁵ L. n°56-258 du 16 mars 1958 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative, et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire, *JORF*, 17 mars 1956, p. 2 591.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, art. 2

⁴⁰⁷ « *L'article 5 de la loi permettait au Gouvernement de disposer des pouvoirs les plus étendus pour le rétablissement de l'ordre en Algérie, y compris celui de prendre 'toute mesure exceptionnelle, commandée par les circonstances', au point qu'elle peut avoir 'pour effet de modifier la législation', sous la seule condition de forme d'être arrêtée par décret en Conseil des ministres. C'est là que l'on mesure la grave insuffisance du contrôle de constitutionnalité prévu dans la Constitution de 1946* », in GOHIN (O.), « L'état d'urgence : droit et contentieux constitutionnels », in GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017, p. 105.

édicte des actes réglementaires qui avaient, pour l'occasion, une valeur supérieure à celle des lois.

L'état d'urgence toucha la métropole, en 1958, en réaction au mouvement du 13 mai 1958, initié par les militaires français qui refusent que le pouvoir politique abandonne l'Algérie ; ils mirent alors en place le comité de salut public⁴⁰⁸. Le Gouvernement Pierre Pflimlin réagit en décrétant l'état d'urgence, à compter du 17 mai 1958, applicable jusqu'au 1er juin 1958⁴⁰⁹, en raison du changement de Gouvernement à cette date⁴¹⁰.

L'évolution sur l'état d'urgence a lieu en 1960, pour faire face à de nouveaux événements en Algérie, appelés « *les barricades d'Alger* »⁴¹¹ : au moyen de l'article 38 de la Constitution, le Parlement a donné compétence au Gouvernement afin de pouvoir élaborer des mesures qui appartiennent normalement à la compétence du Parlement, cela, dans le but de maintenir l'ordre et assurer la sauvegarde de l'Etat⁴¹². Avec l'ordonnance du 15 avril 1960, il est dorénavant prévu un délai⁴¹³ de douze jours⁴¹⁴, dont la prorogation n'est possible que par une loi⁴¹⁵ ; l'ordonnance a aussi prévu un système de caducité automatique, quinze jours suivant la démission du Gouvernement ou la dissolution de l'Assemblée nationale⁴¹⁶.

L'état d'urgence a ensuite été de nouveau décrété, le 22 avril 1961⁴¹⁷, et le lendemain, le général de Gaulle utilisa, en sus, les pouvoirs exceptionnels inscrits à l'article 16⁴¹⁸ de la Constitution⁴¹⁹ pour mettre fin au « *putsch* »⁴²⁰ des généraux en Algérie, du 21 avril 1961, que le Conseil constitutionnel estime légal car les conditions d'utilisation de l'article 16 étaient

⁴⁰⁸ TRINQUIER (R.), *Le coup d'État du 13 mai*, Ed. broché, Paris, 1962.

⁴⁰⁹ L. n°58-487 du 17 mai 1958 déclarant l'état d'urgence sur le territoire métropolitain pour 3 mois, *JORF*, 17 mai 1958, p. 4 734.

⁴¹⁰ Ce fut le cas dès le 1^{er} juin 1958, et était d'ailleurs le souhait des militaires en Algérie qui appelaient le général de Gaulle au pouvoir, D. du 1^{er} juin 1958 du Gouvernement, *JORF*, 2 juin 1958, p. 5 279.

⁴¹¹ A l'instar du mouvement du 13 mai 1958, les Français refusant que l'Algérie ne soit plus française, des combats eurent lieu, entre des civils Français et des gendarmes, causant 6 morts et 24 blessés parmi les civils, 14 morts et 123 blessés parmi les gendarmes, in <http://www.piedsnoirs-aujourd'hui.com/histor14.html>, consulté le 18 avril 2017.

⁴¹² L. n°60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'État, à la pacification et à l'administration de l'Algérie, *JORF*, 5 février 1960, p. 1 178.

⁴¹³ Auparavant, la loi prononçant l'état d'urgence fixait elle-même la durée de ce régime d'exception, L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 3.

⁴¹⁴ « *La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive* », Ord. n°60-372 du 15 avril 1960 modifiant certaines dispositions de la L. n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence, *JORF*, 17 avril 1960, p. 3 584, art. 3.

⁴¹⁵ L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 3.

⁴¹⁶ *Ibid.*, art. 4.

⁴¹⁷ D. n°61-395 du 22 avril 1961 portant déclaration de l'état d'urgence à compter du 23 avril 1961, à zéro heure, sur le territoire de la métropole (pour douze jours) : cet état d'urgence dure du 23 avril 1961 au 24 octobre 1962 sur la métropole, *JORF*, 23 avril 1961, p. 3843 ; D. n°61-396 du 22 avril 1961 relatif à l'application de l'état d'urgence dans tous les départements du territoire métropolitain, *JORF*, 23 avril 1961, p. 3 843.

⁴¹⁸ Par la décision CE, Ass., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, *Rec.* p. 143, *GAJA* n°78, la décision d'utiliser l'article 16 de la Constitution constitue un acte de gouvernement insusceptible de recours.

⁴¹⁹ Déc. du 23 avril 1961, *JORF*, 24 avril 1961, p. 3 874.

⁴²⁰ « *Dans la nuit du vendredi 21 au samedi 22 avril 1961, les généraux français Zeller, Jouhaud et Salan prenaient le contrôle d'Alger, trois mois et demi après le référendum favorable à l'autodétermination des populations algériennes. Mis en échec par le général de Gaulle, leur coup d'Etat avorté a marqué un tournant définitif dans la guerre d'Algérie* », in <http://www.rfi.fr/france/20110421-il-y-50-ans-le-putsch-manque-generaux-marquait-une-etape-cruciale-guerre-algerie>, consulté le 18 avril 2017.

réunies⁴²¹. Alors même que l'article 16 est mis en œuvre, l'état d'urgence est prolongé, le 24 avril 1961, sans fixation de durée⁴²². Il a été mis fin à l'état d'urgence avec le décret du 9 octobre 1962 portant dissolution de l'Assemblée nationale⁴²³. L'évolution de 1960 permet, ainsi, à l'exécutif de proroger autant qu'il le souhaite cette situation exceptionnelle tant qu'il a l'accord du Parlement.

2. Les applications limitées de l'état d'urgence sous la V^e République

Après les événements d'Algérie, l'état d'urgence a surtout été appliqué pour l'outre-mer : du 12 janvier 1985 au 30 juin 1985, en Nouvelle-Calédonie⁴²⁴ ; le 29 octobre 1986, à Wallis-et-Futuna⁴²⁵ ; et, le 24 octobre 1987, dans les communes de Polynésie française⁴²⁶. C'est d'ailleurs à l'occasion de l'application de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie⁴²⁷ que le Conseil constitutionnel dut se prononcer sur ce régime, en estimant que ce régime d'exception est légal, tant que celui-ci concilie les mesures administratives d'exception aux fins de sauvegarde de l'ordre public et la protection des droits et libertés⁴²⁸.

C'est en raison des violences urbaines d'octobre-novembre 2005⁴²⁹, que l'état d'urgence fut de nouveau appliqué sur le territoire métropolitain, du 8 novembre 2005 au 4 janvier 2005, dans 25 communes de la métropole⁴³⁰. L'état d'urgence a été prorogé par la loi

⁴²¹ Cons. const., 23 avril 1961, *Avis sur la réunion des conditions exigées par la Constitution pour l'application de son article 16*, Déc. n°61-1 AR16 du 23 avril 1961.

⁴²² Déc. du 24 avril 1961 relative à la durée de l'état d'urgence, *JORF*, 24 avril 1961, p. 3 876.

⁴²³ D. du 9 octobre 1962 portant dissolution de l'Assemblée nationale, *JORF*, 10 octobre 1962, p. 9 818.

⁴²⁴ Arr. n°85-35 du haut-commissaire de la République en date du 12 janvier 1985 sur le fondement de l'article 116 de la L. du 6 septembre 1984 et de la L. du 3 avril 1955 ; avec prorogation permise jusqu'au 30 juin 1985 par la L. n°85-96 du 25 janvier 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JORF*, 26 janvier 1985, p. 1087. La L. n°84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, conférant de tels pouvoirs de police au haut-commissaire, a été jugée conforme à la Constitution par la décision, Cons. const., 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, déc. n°85-187 DC.

⁴²⁵ Arr. n°117 et 118 du 29 octobre 1986 de l'administrateur supérieur, chef des îles de Wallis-et-Futuna, proclamant l'état d'urgence sur l'ensemble des territoires des îles Wallis-et-Futuna, et prévoyant l'application en application de l'état d'urgence les mesures de police nécessaires au maintien de l'ordre public au territoire des îles Wallis-et-Futuna.

⁴²⁶ Arr. du 24 octobre 1987 du haut-commissaire de la République portant déclaration de l'état d'urgence dans le territoire de la Polynésie française, n°1214 CAB ; Arr. du 24 octobre 1987 du haut-commissaire de la République portant application des mesures prises pour l'état d'urgence, n°1215 CAB.

⁴²⁷ La différence de l'état d'urgence de 2015, par rapport aux mises en place précédentes, réside dans son caractère antiterroriste, mais non lié à un péril imminent lié à une insurrection armée, comme cela a pu le cas en Algérie, mais encore en Nouvelle-Calédonie, en 1984-85. L'application de l'état d'urgence peut ainsi s'expliquer en raison du fait de la volonté de résoudre le conflit latent lié à l'islam radical et actes terroristes afférents, in GOHIN (O.), *op. cit.*, 2017, p. 103-104.

⁴²⁸ « Considérant que, si la Constitution, dans son article 36, vise expressément l'état de siège, elle n'a pas pour autant exclu, comme il vient d'être dit, les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public ; qu'ainsi, la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas eu pour effet d'abroger la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence », Cons. const., 25 janvier 1995, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, déc. n°85-187 DC, § 4.

⁴²⁹ Deux adolescents meurent accidentellement en se cachant pour éviter d'être arrêtés. A la suite de cet événement, pendant trois semaines, des émeutes éclatent dans les banlieues françaises, in <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/10/25/01016-20151025ARTFIG00142-des-emeutes-urbaines-sans-precedent.php>, consulté le 18 avril 2017.

⁴³⁰ D. n°2005-1386 du 8 novembre 2005 du 8 novembre 2005 portant application de la L. n°55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, 9 novembre 2005, p. 17593, et, D. n°2005-1387 du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la L. n°55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, 9 novembre 2005, p. 17 593.

du 18 novembre 2005, pour une durée de trois mois à compter du 21 novembre 2005⁴³¹. Le décret d'application de la loi du 18 novembre 2005 y met fin le 4 janvier 2006⁴³². C'est à cette occasion qu'une jurisprudence sur l'état d'urgence apparaît, puisque le Conseil d'Etat estime que la déclaration de l'état d'urgence n'est pas un acte de gouvernement et ne bénéficie donc plus, de l'immunité juridictionnelle⁴³³.

B. Le renforcement des perquisitions administratives

Dans le cadre de l'état d'urgence, il est possible, d'utiliser la mesure de police administrative de la perquisition pour récolter du renseignement. Nonobstant, il s'avère qu'il y a eu de maigres résultats par rapport au nombre de perquisitions menées (1). Ainsi, outre les perquisitions administratives, il a pu être observé le renforcement des perquisitions administratives avec, d'une part, l'extension de la marge de manœuvre lors de perquisitions administratives (2), et, d'autre part, avec la possibilité d'effectuer des saisies de données informatiques. Sur ce point, le juge administratif va exercer un contrôle croissant sur les saisies informatiques lors des perquisitions (3).

1. Des maigres résultats par rapport au nombre de perquisitions menées

Dans le cadre de la mise en place d'un régime d'exception, les autorités administratives avaient souhaité réagir vivement contre toute menace terroriste, jusqu'à déployer 10 000 militaires⁴³⁴ sur le territoire national⁴³⁵, soit quasiment l'équivalent des forces militaires déployées dans le cadre d'opérations extérieures⁴³⁶. Le tableau présenté ci-dessous montre donc le nombre de perquisitions menées, entre le 14 novembre 2015 et le 2 décembre 2016, avec le nombre de perquisitions ayant donné lieu à une procédure judiciaire pour des faits en lien avec le terrorisme, dont ceux pour association de malfaiteurs en matière terroriste.

⁴³¹L. n°2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la L. n°55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, n°269, 19 novembre 2005, p. 18 025.

⁴³²D. n°2006-2 du 3 janvier 2006 mettant fin à l'application de la L. n°2005-1425 du 18 novembre 2005, *JORF*, n°3, 4 janvier 2006, p. 122.

⁴³³CE ord., 14 novembre 2005, *Rolin*, n°286835.

⁴³⁴<http://www.europel.fr/faits-divers/ou-en-est-le-dispositif-de-securite-2341319>, consulté le 29 avril 2017.

⁴³⁵En avril 2017, ce chiffre de militaires déployés sur le territoire national est descendu à 7 000, *in* <http://www.leparisien.fr/faits-divers/terrorisme-dans-les-coulisses-de-l-operation-sentinelle-17-04-2017-6860199.php>, consulté le 29 avril 2017.

⁴³⁶<http://www.bfmtv.com/international/quelle-est-la-presence-de-l-armee-francaise-dans-le-monde-918599.html>, consulté le 29 avril 2017.

Tableau 2. Bilan statistique des perquisitions durant l'état d'urgence, du 14 novembre 2015 au 2 décembre 2016⁴³⁷.

Périodes	Entre le 14 novembre 2015 et le 25 mai 2016	Entre le 21 juillet 2016 et le 2 décembre 2016	Total
Nombre de perquisitions	3 750	590 ⁴³⁸	4 340
Perquisitions ayant abouti à une procédure judiciaire	605	65	670
Pourcentage de perquisitions ayant abouti à une procédure judiciaire	16,1 %	11 %	15,4 %
Nombre de procédures pour des faits en lien avec le terrorisme ⁴³⁹	36	25	61
Pourcentage par rapport au nombre de perquisitions administratives	0,96 %	4,23 %	1,4 %
Pourcentage par rapport au nombre de procédures judiciaires	5,9 %	38,4 %	9,1 %
Enquêtes pour association de malfaiteurs en matière terroriste ⁴⁴⁰	20		
Pourcentage par rapport au nombre total de perquisitions administratives	0,4 %		
Pourcentage par rapport au nombre total de procédures judiciaires	2,9 %		

Sur les 3 750 perquisitions effectuées, entre le 14 novembre 2015 et le 25 mai 2016, il y avait déjà eu plus de 2 000 perquisitions déjà effectuées entre le 14 novembre et le 30 novembre, soit 54 % du total⁴⁴¹. Sous le coup de l'émotion et d'une communication politique mettant en avant la réactivité dans la lutte contre le terrorisme, les autorités administratives

⁴³⁷Les chiffres proviennent du rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, in RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°4281, 6 décembre 2016, p. 49.

⁴³⁸Ce chiffre a été donné par MERCIER (M.), *Rapport sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*, Commission des lois, Sénat, n°368, 3 février 2016, p. 17. Il n'y a pas, pour le moment, de chiffres plus récents sur le bilan des perquisitions administratives.

⁴³⁹Les procédures pour des faits en lien avec le terrorisme qui ne concernent pas l'association de malfaiteurs en matière terroriste, mais « pour des faits d'apologie du terrorisme ou, depuis juin 2016, pour des faits liés à l'extraction, la reproduction ou la transmission de données faisant l'apologie du terrorisme ou la consultation de sites invitant au terrorisme ou faisant son apologie », in RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *op. cit.*, 6 décembre 2016, p. 49.

⁴⁴⁰Les chiffres donnés concernent la période de la première ouverte d'enquête, le 1^{er} décembre 2015, au 6 décembre 2016.

ont préféré la quantité⁴⁴² à la qualité, quitte à ce qu'aucun résultat flagrant n'ait été observé. En effet, le grand nombre de perquisitions n'a pas été efficace en matière de prévention des actes de terrorisme, puisque seulement 0, 4 % des perquisitions a abouti à une procédure judiciaire pour association de malfaiteurs en matière terroriste. Ce chiffre remonte à 9, 1 % de l'ensemble des perquisitions administratives, pour ce qui concerne les procédures judiciaires pour des faits en lien avec le terrorisme, concernant essentiellement l'apologie d'actes de terrorisme⁴⁴³. En revanche, le grand nombre de perquisitions administratives a permis de lutter contre la délinquance⁴⁴⁴. Par exemple, sur les 431 armes récupérées, entre le 15 novembre 2015 et le 20 décembre 2015, seules 41 étaient des armes de guerre⁴⁴⁵, soit 9, 5 %. La découverte de ces armes n'était d'ailleurs pas une surprise pour les services de police puisque la majorité des propriétaires d'armes détenaient un titre légal de port d'armes⁴⁴⁶. La vague de perquisitions administratives de masse, au regard de la judiciarisation pour des faits en lien avec le terrorisme, a surtout été un moyen de contournement des autorités administratives pour assurer un renseignement opérationnel défailant⁴⁴⁷, mais encore, pour exercer des missions de droit commun dans le cadre de la lutte contre les trafics. Les énormes moyens déployés avec les services de police et de renseignement, aidés des unités d'intervention, n'ont donc pas servi à prévenir les actes de terrorisme, mais à mener une guerre contre la délinquance⁴⁴⁸. Par voie de conséquence, la sécurité publique s'est substituée à la sécurité nationale.

⁴⁴¹RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *op. cit.*, 6 décembre 2016, p. 32.

⁴⁴²« C'était le perquisithon ! se souvient un préfet. Comme la plupart de mes collègues, je suis devenu un zélote. Dès le déclenchement de l'état d'urgence, le ministère de l'Intérieur nous a incités à multiplier les perquisitions administratives. Nous nous sommes lancés dans une course à l'échalote », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets inavouables d'un quinquennat*, Robert Laffont, Paris, 2017, p. 198.

⁴⁴³http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/12/18/dans-le-grand-fourre-tout-de-l-apologie-du-terrorisme_4834349_4809495.html, consulté le 28 avril 2017.

⁴⁴⁴« Les assignations à résidence ont bien souvent servi à traiter des problèmes de trafic de drogue, de délinquance courante, et pas nécessairement des problèmes de terrorisme. On utilise l'état d'urgence à d'autres fins que le terrorisme », in https://www.lesechos.fr/22/12/2015/lesechos.fr/021576167226_frederic-sicard----on-utilise-l-etat-d-urgence-a-d-autres-fins-que-la-lutte-contre-le-terrorisme--.htm, consulté le 24 avril 2017.

⁴⁴⁵<http://7seizh.info/2015/12/20/le-bilan-de-letat-durgence-confirme-les-doutes/>, consulté le 25 avril 2017.

⁴⁴⁶*Ibid.*

⁴⁴⁷« En résumé, l'état d'urgence aurait été utilisé non pas pour démanteler des réseaux actifs ni pour arrêter des terroristes avérés, ceux-ci étant censés être déjà sous surveillance, mais pour permettre d'accélérer certaines procédures, de réaliser des perquisitions qui n'auraient pas été permises hors état d'exception. Cette stratégie consistant à viser les 'signaux faibles' explique le maigre rendement de l'état d'urgence en matière de lutte contre le terrorisme », in <https://www.mediapart.fr/journal/france/150616/antiterrorisme-la-grande-reorganisation-des-services?onglet=full>, consulté le 24 mai 2017.

⁴⁴⁸« J'ai été le premier étonné, le premier déçu, par les résultats des perquisitions, même si nous avons tout de même récupéré 150 000 euros, un kilo d'héroïne, un kilo de cocaïne, du cannabis, quelques armes... », audition de Pierre-Marie BOURNIQUEL, directeur départemental de la sécurité publique des Bouches-du-Rhône, in RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *op. cit.*, 25 mai 2016, p. 120.

2. L'extension de la marge de manœuvre lors de perquisitions administratives

Les perquisitions administratives permises par la mise en œuvre de l'état d'urgence se retrouvent à l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 précitée. De 1960 au 20 novembre 2015, les dispositions concernant les perquisitions étaient lacunaires⁴⁴⁹.

Le renforcement notable des perquisitions administratives est sensiblement observable avec la loi du 21 juillet 2016, puisque l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 précitée a doublé en volume. Il a été ajouté une perquisition par ricochet : c'est-à-dire, que si la première perquisition administrative révèle qu'un autre lieu doit être perquisitionné, les autorités administratives peuvent procéder directement à une telle mesure et enquêter dans le nouveau lieu suspecté⁴⁵⁰. Cette perquisition par ricochet est exécutée en dehors de toute autorisation préalable, puisqu'elle n'a lieu qu'à la suite d'une première perquisition. Le législateur permet une telle mesure administrative, à partir du moment où celle-ci est régularisée, *a posteriori*⁴⁵¹.

Il a fallu attendre le 6 juillet 2016 pour que le Conseil d'Etat, dans un avis contentieux, se prononce sur le régime applicable des perquisitions dans le cadre de l'état d'urgence, et définir comment bien s'organiser une telle mesure administrative⁴⁵². Arrivant doublement trop tard, puisque l'intervention du juge administratif a lieu *a posteriori*⁴⁵³, mais aussi parce que cet avis aurait dû être rendu dès le mois de novembre 2015, le juge administratif a voulu rédiger un guide pratique à l'usage de l'administration, mais aussi des services effectuant des perquisitions administratives⁴⁵⁴. Le Conseil d'Etat a donc rappelé de manière didactique, mais il a dû néanmoins le rappeler, que la décision de perquisition devait mentionner le lieu de la perquisition. Il est assez grave, pour la protection des droits et libertés, qu'une mesure attentatoire à l'inviolabilité du domicile pêche par défaut de procédure, dont la mention du lieu. Un tel manque de procédure aurait été rectifié *a priori* par le juge judiciaire. L'intervention du juge administratif, bien que postérieure à la perquisition et à la faute potentielle, est néanmoins salutaire pour corriger des préjudices qui auraient pu être commis, et donner aux justiciables les moyens de contester, mais aussi d'engager la responsabilité de l'Etat à cet effet.

⁴⁴⁹ « Le décret ou la loi prorogeant l'état d'urgence peuvent, par une disposition expresse : 1° Conférer aux autorités administratives visées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit », L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 11 1°.

⁴⁵⁰ L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 préc., art. 5.

⁴⁵¹ « Cette autorisation est régularisée en la forme dans les meilleurs délais », *Ibid.*

⁴⁵² CE Ass, 6 juillet 2016, *Napol et autres*, n°398234.

⁴⁵³ « Cela est peu, presque rien, comparé aux avantages d'un contrôle *a priori*. Mais il fallait que ce peu soit irréprochable. D'une part, les particuliers ne disposaient d'aucun autre moyen contentieux pour contester la mise en œuvre du pouvoir de perquisition. D'autre part, comme toujours et même davantage dans le contexte actuel d'OPA judiciaire sur le contentieux des libertés, le juge administratif devait faire la démonstration qu'il s'acquiesce de sa mission sans complaisance à l'égard du pouvoir et en donnant toute leur effectivité aux moyens de contrôle dont il dispose », in LE BOT (O.), Note sous Conseil d'Etat, assemblée, avis contentieux, 6 juillet 2016, *Napol et autres*, n°398234, *RFDA*, 2016, p. 944.

⁴⁵⁴ « Outre l'énoncé de ses motifs, la décision qui ordonne une perquisition doit, en vertu des dispositions expresses de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015, porter mention du lieu et du moment de la perquisition. L'indication du lieu a pour objet de circonscrire les locaux devant être perquisitionnés de façon à permettre de les identifier de façon raisonnable. Le moment indiqué dans la décision est celui à compter duquel la perquisition peut être mise à exécution, en fonction des contraintes opérationnelles. Si la loi prévoit que doit être indiqué le moment de la perquisition, elle n'impose

Outre les renforcements liés aux modalités de perquisition, il est aussi possible, depuis cette loi du 21 juillet 2016, d'effectuer sous conditions⁴⁵⁵, une retenue sur place limitée à quatre heures au maximum, des personnes présentes au sein du ou des locaux perquisitionnés.

Enfin, la dernière prorogation de l'état d'urgence, votée le 28 février 2017, a permis pour des raisons d'urgence d'effectuer des perquisitions la nuit⁴⁵⁶. Cette disposition fait écho au souhait de la Garde des Sceaux, Christiane Taubira⁴⁵⁷, d'effectuer des perquisitions de nuit, en inscrivant, avec la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme⁴⁵⁸, dans le Code de procédure pénale, cette possibilité en droit commun, pour la seule lutte contre le terrorisme⁴⁵⁹.

3. Un contrôle croissant du juge sur les saisies informatiques lors des perquisitions

Les perquisitions administratives ont été élargies et précisées, par la loi du 20 novembre 2015 : la mesure administrative est appliquée, mais le procureur de la République doit en être informé, et un officier de police judiciaire doit être présent sur le lieu de la perquisition⁴⁶⁰. De plus, le législateur a ajouté la possibilité d'accéder et de saisir les données informatiques à l'endroit où la perquisition est menée⁴⁶¹. Cependant, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, le juge constitutionnel a censuré la possibilité de saisir les données informatiques, à partir du moment où une trop grande marge de manœuvre est donnée aux services de police, qui peuvent les copier sur tout type de support, sans aucune forme de contrôle juridictionnel, étant donné que la captation de ces données équivaut à une saisie nécessitant l'autorisation du juge. Dans un souci de conciliation entre sauvegarde de

pas que la décision, par une motivation spéciale, fasse apparaître les raisons qui ont conduit à retenir ce moment », CE Ass, 6 juillet 2016, *Napol et autres*, n°398234, consid. 4.

⁴⁵⁵ « *Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* », L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 préc..

⁴⁵⁶ C'est-à-dire entre 21 heures du soir et 6 heures du matin.

⁴⁵⁷ Paradoxalement, la Garde des Sceaux souhaite améliorer les dispositions renforçant la lutte contre le terrorisme, tout en oubliant qu'elle a eu elle-même des liens avec le terrorisme : en effet, Christiane Taubira a dû vivre dans la clandestinité lorsqu'elle était membre du parti indépendantiste guyanais, le Mouvement guyanais de décolonisation (MOGUYDE). Son mari, Roland Delannon, fondateur du mouvement indépendantiste, a même été condamné à un an et demi de prison, accusé d'avoir fomenté un attentat contre les installations pétrolières, *in* <http://www.lefigaro.fr/politique/2014/01/03/01002-20140103ARTFIG00384-roland-delannon-la-blessure-de-christiane-taubira.php>, consulté le 25 avril 2017.

⁴⁵⁸ L. n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *JORF*, n°129, 4 juin 2016, texte n°1, art. 1.

⁴⁵⁹ « *En cas d'urgence et pour les enquêtes préliminaires concernant une ou plusieurs infractions mentionnées au 11° de l'article 706-73, ces opérations peuvent toutefois concerner des locaux d'habitation en dehors des heures prévues à l'article 59 lorsque leur réalisation est nécessaire afin de prévenir un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique* », CPP, art. 706-90 al. 2.

⁴⁶⁰ « *La décision ordonnant une perquisition précise le lieu et le moment de la perquisition. Le procureur de la République territorialement compétent est informé sans délai de cette décision. La perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. Elle ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins* », L. n°2015-1501 du 20 novembre 2015 préc., art. 4.

⁴⁶¹ « *Il peut être accédé, par un système informatique ou un équipement terminal présent sur les lieux où se déroule la perquisition, à des données stockées dans ledit système ou équipement ou dans un autre système informatique ou équipement terminal. Les données auxquelles il aura été possible d'accéder dans les conditions prévues au présent article peuvent être copiées sur tout support* », *Ibid.*

l'ordre public et protection des droits et libertés, la copie de données informatiques saisies lors d'une perquisition n'apporte pas de garanties, et les dispositions afférentes ont donc été supprimées⁴⁶².

A la suite de la question prioritaire de constitutionnalité du 19 février 2016 censurant la disposition sur la saisie des données informatiques, la loi du 21 juillet 2016 a précisé les modalités de duplication des données informations recueillies⁴⁶³. Etant donné l'atteinte au respect au droit à la vie privée et à l'inviolabilité du domicile, l'autorité administrative a, depuis la loi du 21 juillet 2016 précitée, l'obligation de faire la demande auprès du juge des référés du tribunal administratif territorialement compétent, d'une autorisation d'exploitation des données collectées lors de la perquisition⁴⁶⁴. Suivant la position du juge constitutionnel, le législateur a introduit une réelle avancée, une « *innovation majeure en contentieux administratif* »⁴⁶⁵ même, puisque, en matière de saisie de données informatiques lors d'une perquisition administrative, le juge des référés intervient donc *a priori* et contrôler la régularité de la demande de saisie. La volonté de remettre dans la loi du 3 avril 1955 réside dans le fait qu'elle est la seule technique apportant réellement des résultats dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En effet, les procédures judiciaires pour des faits de lien avec le terrorisme ou en faisant l'apologie sont liés, pour 92 % des cas, grâce à des perquisitions informatiques⁴⁶⁶. Cela revient à dire qu'hors saisie des données informatiques lors d'une perquisition, seuls 8 % des mesures classiques se sont traduites par une judiciarisation pour des faits de lien avec le terrorisme.

La haute juridiction administrative s'est donc érigée, ici, en défenseur des libertés des justiciables, ou à tout le moins a essayé de mieux concilier les droits et libertés dans une période où les mesures de sauvegarde de l'ordre priment⁴⁶⁷, tout en rappelant que l'erreur commise dans le cadre d'une perquisition administrative peut engager la responsabilité pour faute, tandis que si le préjudice concerne les tiers, alors cette responsabilité sera sans faute⁴⁶⁸.

⁴⁶² « *Que cette mesure est assimilable à une saisie ; que ni cette saisie ni l'exploitation des données ainsi collectées ne sont autorisées par un juge, y compris lorsque l'occupant du lieu perquisitionné ou le propriétaire des données s'y oppose et alors même qu'aucune infraction n'est constatée ; qu'au demeurant peuvent être copiées des données dépourvues de lien avec la personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ayant fréquenté le lieu où a été ordonnée la perquisition, que, ce faisant, le législateur n'a pas prévu de garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée* », Cons. const., 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, déc. n°2016-536 QPC, § 14.

⁴⁶³ « *Si la perquisition révèle l'existence d'éléments, notamment informatiques, relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, les données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la perquisition peuvent être saisies soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la perquisition* », L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 préc., art. 5.

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ LE BOT (O.), *op. cit.*, 2016, p. 951.

⁴⁶⁶ RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *op. cit.*, 6 décembre 2016, p. 121.

⁴⁶⁷ « *A l'heure où l'Etat de droit est parfois remis en question, au moins dans certaines déclarations, la réaffirmation de certains principes était fort salutaire* », in VERPEAUX (M.), « L'état d'urgence et les perquisitions administratives : la leçon de droit du Conseil d'Etat », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n°40, 10 octobre 2016, n°2256, p. 32.

⁴⁶⁸ « *Si la responsabilité de l'Etat pour faute est seule susceptible d'être recherchée par les personnes concernées pour une perquisition, la perquisition de l'Etat à l'égard des tiers est engagée sans faute, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, en cas de dommages directement causés par des perquisitions ordonnées en application de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955* », CE Ass, 6 juillet 2016, *Napol et autres*, n°398234, consid. 8.

Avec la question prioritaire de constitutionnalité du 2 décembre 2016, le juge constitutionnel a apporté une nouvelle précision concernant, cette fois-ci, la durée maximale de conservation des données, en considérant qu'aucune durée ne fixait la conservation limite et la destruction des données informatiques concernant celles qui ont trait à la menace pour la sécurité et l'ordre publics⁴⁶⁹. Par cette décision, un délai maximal de conservation, amenant à la destruction des données, est fixé.

Que ce soit pour les perquisitions administratives classiques, ou les données informatiques saisies, le juge administratif a effectué un contrôle progressif sur la proportionnalité des mesures, en défendant timidement les droits et libertés des justiciables. C'est dès maintenant que le juge administratif doit intervenir pour s'afficher en tant que garant effectif des droits et libertés, notamment dans le cadre du référé-liberté, afin de montrer qu'il est tout autant capable que le juge judiciaire de protéger les justiciables, d'autant plus dans une situation de banalisation de l'état d'urgence⁴⁷⁰.

C. Les mesures contestées des assignations à résidence

Si les assignations à résidence sont des mesures contestées, c'est en raison de l'absence contestable de tout lien obligatoire avec le terrorisme (1), mais aussi, parce qu'au regard de la jurisprudence constitutionnelle, des précisions timides sont apportées sur les assignations à résidence (2).

1. L'absence contestable de tout lien obligatoire avec le terrorisme

La mise en œuvre de l'état d'urgence donne la possibilité au ministre de l'Intérieur d'assigner une personne à sa résidence ou dans un autre lieu d'habitation désigné par les autorités administratives, « à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics »⁴⁷¹. Alors que l'état d'urgence a été décrété, puis prorogé afin de prévenir les actes de terrorisme, le premier contentieux lié aux assignations à résidence fut lié à l'application de cette mesure à l'encontre de militants écologistes, lors du sommet de la COP 21⁴⁷², à Paris, du 30 novembre au 12 décembre 2015. Sept militants assignés à résidence ont présenté un référé-liberté⁴⁷³ devant le tribunal administratif compétent, mais un seul a présenté une question prioritaire de

⁴⁶⁹Cons. const., 2 décembre 2016, *M. Raïme A.*, déc. n°2016-600 QPC, § 16.

⁴⁷⁰« *La banalisation de l'état d'urgence, son application pérenne pour régir une situation, certes inquiétante et grave, mais anormalement ordinaire, les contrôles timorés des juges qui hésitent à s'opposer à des mesures censées protéger la population de la menace qui pèse sur elle, sont autant d'éléments de cette frilosité à protéger les libertés* », in ROBLOT-TROIZIER (A.), « Etat d'urgence et protection des libertés », pp. 424-435, *RFDA*, n°3, mai-juin 2016, p. 435.

⁴⁷¹L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 6.

⁴⁷²La COP 21 désigne la 21^e conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC).

⁴⁷³« *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* », CJA, art. L. 521-2.

constitutionnalité à l'appui de son référé-liberté⁴⁷⁴. Rejetant tous les référés-libertés au motif qu'il n'y a pas d'atteinte manifestement grave et illégale à une liberté fondamentale⁴⁷⁵, le Conseil d'Etat décide, cependant, de renvoyer la question prioritaire de constitutionnalité soulevée au Conseil constitutionnel⁴⁷⁶. La raison du référé-liberté tient au fait que, si, pour le ministre de l'Intérieur, ces militants représentaient une menace pour l'ordre public, celle-ci ne présentait pas une menace terroriste justifiée par l'état d'urgence. Avant de renvoyer au Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat a considéré qu'aucun lien n'était imposé aux autorités administratives entre, d'un côté, les événements qui ont amené à la déclaration de l'état d'urgence, et, d'un autre côté, à ce qui a justifié les assignations à résidence⁴⁷⁷. Par son interprétation littérale de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 précitée, le juge administratif n'a pas exercé de contrôle strict de la mise en œuvre d'une telle mesure administrative, laissant, par voie de conséquence, une marge de manœuvre importante aux autorités administratives pour assigner à résidence des individus, qui, sans être suspectés de terrorisme, peuvent néanmoins être assignés à résidence. Par cette marge de manœuvre, le ministre de l'Intérieur a donc toute latitude pour faire appliquer des mesures propres à l'état d'urgence à l'égard de tout individu, si ceux-ci pourraient constituer des menaces à la sécurité et à l'ordre publics, alors même qu'ils n'ont aucun lien avec la prévention du terrorisme. Cette mesure se justifiait plus par le fait que les forces de l'ordre devaient prévenir le terrorisme et ne pouvaient pas, non plus, avoir à s'occuper de la sauvegarde de l'ordre public en liaison avec les troubles qui auraient pu apparaître avec les militants assignés préventivement à résidence⁴⁷⁸. Le Conseil d'Etat rappelle donc le lien entre la mesure préventive et le travail des forces de l'ordre. Nonobstant, le juge administratif aurait dû apporter une réponse plus précise sur la justification du maintien de l'assignation à résidence, et ne pas s'arrêter à observer l'absence d'obligation dans la loi du 3 avril 1955 précitée, entre les motifs expliquant la mise en place de l'état d'urgence, et la nature de la mesure d'assignation à résidence à l'encontre de ces militants. Dans son considérant sur le travail des forces de l'ordre dans le cadre de l'état d'urgence, celui-ci aurait pu expliquer de manière plus approfondie, pourquoi une telle mesure peut s'appliquer à leur encontre, alors même qu'ils n'ont aucun lien, de près ou de

⁴⁷⁴CE ord., 11 décembre 2015, *M. C. Domenjoud*, n°395009.

⁴⁷⁵« Il n'apparaît pas, en l'état, qu'en prononçant l'assignation à résidence de M. A. jusqu'à la fin de la conférence des Nations-Unies sur les changements climatiques au motif qu'il existait de sérieuses raisons de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics et en en fixant les modalités d'exécution, le ministre de l'Intérieur, conciliant les différents intérêts en présence, aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir », CE ord., *M. B. A.*, n°394990, § 21.

⁴⁷⁶Cons. const., 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, déc. n°2015-527 QPC.

⁴⁷⁷« Ces dispositions, de par leur lettre même, n'établissent pas de lien entre la nature du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à ce que soit déclaré l'état d'urgence et la nature de la menace pour la sécurité et l'ordre publics susceptible de justifier une mesure d'assignation à résidence ; que, par suite, elles ne font pas obstacle à ce que le ministre de l'Intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, puisse décider l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics », CE ord., 11 décembre 2015, *M. C. Domenjoud*, n°395009, § 14.

⁴⁷⁸« Considérant qu'il résulte également de l'instruction que les forces de l'ordre demeurent particulièrement mobilisées pour lutter contre la menace terroriste et parer au péril imminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ainsi que pour assurer la sécurité et le bon déroulement de la conférence des Nations Unes se tenant à Paris et au Bourget jusqu'à la fin de celle-ci », CE ord., 11 décembre 2015, *M. C. Domenjoud*, n°395009, § 29.

loin avec des activités terroristes. De telles précisions ne peuvent qu'être salutaires à une meilleure compréhension de la position rendue par le juge administratif.

Dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité, et à l'instar de son référé-liberté, le requérant ne contestait pas la disposition relative à l'assignation à résidence, mais ses modalités d'application, « *c'était donc la question de la nécessité de la mesure de police qui était posée* »⁴⁷⁹. Dans cette affaire, la question principale revenait donc à savoir si la menace à l'ordre public que représentaient les militants écologistes était justifiée au regard du péril imminent et de la calamité publique.

2. Des précisions timides apportées sur les assignations à résidence

Interrogé sur la constitutionnalité de l'article 6 de la loi sur l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel va apporter de timides éléments sur le contrôle de l'état d'urgence. Il estime, en premier lieu, que l'Etat a tout à fait la possibilité de décréter l'état d'urgence, puisqu'un tel régime n'est pas contraire⁴⁸⁰ aux dispositions constitutionnelles, à partir du moment où il est assuré « *la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés, reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* »⁴⁸¹. En deuxième lieu, alors que le juge de la rue de Montpensier aurait pu opérer un contrôle entier sur la loi relative à l'état d'urgence, au regard de la contestation et dans la limite de l'article 6 de cette loi soulevée devant lui, celui-ci a préféré s'en remettre au juge administratif. Il estime, à cet effet, que tant que l'assignation est justifiée et proportionnée dans ses effets⁴⁸², et que le juge administratif y apporte un contrôle⁴⁸³, alors il n'y a aucune atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir⁴⁸⁴.

Au regard de la protection des droits et libertés qui est le fondement de la question prioritaire de constitutionnalité⁴⁸⁵, la décision du Conseil constitutionnel est insatisfaisante,

⁴⁷⁹ « *En effet, pour le requérant, il ne s'agissait pas de mettre en cause la possibilité même, offerte au ministre de l'Intérieur, d'assigner à résidence certaines personnes dans le cadre de l'état d'urgence, mais le fait qu'il n'existait pas de lien, en l'espèce, entre la 'nature du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à ce que soit déclaré l'état d'urgence'* », in ROBLOT-TROIZIER (A.), Note sous CE, sect., 11 décembre 2015, M. C. Domenjoud, n°395009 et Conseil constitutionnel, 22 décembre 2015, M. Cédric D., n°2015-527 QPC, RFDA, n°1, janvier-février 2016, p. 125.

⁴⁸⁰ « *A sa manière, et sortant du cadre de la QPC, le Conseil constitutionnel indique ainsi aux pouvoirs publics qu'une révision constitutionnelle introduisant l'état d'urgence dans la Constitution n'est pas juridiquement nécessaire* », in *Ibid.*, p. 128.

⁴⁸¹ Cons. const., 22 décembre 2015, M. Cédric D., déc. n°2015-527 QPC, § 8.

⁴⁸² « *Considérant, en deuxième lieu, que tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit* », Cons. const., 22 décembre 2015, M. Cédric D., déc. n°2015-527 QPC, § 12.

⁴⁸³ Cons. const., 22 décembre 2015, M. Cédric D., déc. n°2015-527 QPC, §15.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, § 14.

⁴⁸⁵ « *Lorsque, à l'occasion d'une instance devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé* », C., art. 61-1 al. 1.

laissant à penser une « *connivence du juge* »⁴⁸⁶ à l'égard du pouvoir exécutif, qui conserve ainsi une large de manœuvre dans les mesures d'application.

Le 22 janvier 2016, le Conseil d'Etat a, pour la première fois, suspendu une assignation à résidence. En effet, par une erreur manifeste, les services de police avaient assigné à résidence à individu suspecté d'appartenir à la mouvance islamiste, mais celui-ci a pu prouver qu'il n'avait pas le comportement suspecté par les services de police, et qu'il n'avait non plus, aucun lien avec un trafic de véhicules en lien avec l'islamisme⁴⁸⁷. Tout en prenant en compte la réalité des circonstances présentes en matière de mouvance islamiste, le Conseil d'Etat a exercé son rôle de gardien des droits et libertés au regard d'une mesure portant atteinte aux droits et libertés du requérant, d'autant plus dans une situation où les autorités administratives avaient commis une erreur manifeste.

Enfin, le Conseil constitutionnel a réaffirmé, après le Conseil d'Etat⁴⁸⁸, et lors de la question prioritaire de constitutionnalité du 16 mars 2017 la durée maximale de l'assignation à résidence, qui ne peut donc être fixée que pour une durée de douze mois, avec des prolongations supplémentaires de trois mois⁴⁸⁹. Par ailleurs, estimant que la décision de prolongation d'une assignation à résidence excède l'office du juge des référés⁴⁹⁰, c'est au Conseil d'Etat, en dernier ressort, de pouvoir apprécier la légalité d'une telle mesure de prolongation⁴⁹¹. Par voie de conséquence, c'est au seul ministre de l'Intérieur de prendre la décision de prolongation ou non d'une assignation à résidence, qui pourra ensuite être

⁴⁸⁶ « *Non seulement les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence n'ont pas de buts précisément définis, mais en outre elles peuvent ne pas avoir de rapport avec le péril imminent qui est à l'origine de la déclaration d'état d'urgence. Tout se passe comme si, dans le cadre de l'état d'urgence, le pouvoir exécutif définissait l'étendue des droits et libertés reconnus aux citoyens* », in ROBLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 428.

⁴⁸⁷ « *Il apparaît, au vu des explications fournies par le requérant aux audiences, que sa position a pu être confondue avec celle d'une personne prenant des photographies, alors qu'il utilisait son téléphone portable en mode 'haut-parleur' tenu face au visage afin de pouvoir conserver son casque sur la tête pendant l'arrêt de son scooter à 3 roues pour appeler son épouse qui devait le rejoindre pour se rendre à Paris ; que M. B. a pu établir la réalité de ces appels à l'heure à laquelle il a été observé à proximité du domicile de ladite personnalité ; qu'aucun élément suffisamment circonstancié produit par le ministre de l'Intérieur ne permet de justifier que M. B. appartiendrait à la mouvance islamiste radicale ; que s'agissant de sa mise en cause dans une affaire de trafic de véhicules en 2008, il résulte de l'instruction qu'il a en réalité été entendu comme simple témoin, lui-même se disant victime, sans que le ministre ne l'ait contesté à l'audience, et qu'en outre aucun élément produit par le ministre n'a permis d'accréditer, en ce qui concerne ce trafic, l'existence d'un contexte d'islamisme radical* », CE ord., 22 janvier 2016, M. A. B., n°396116, consid. 7.

⁴⁸⁸ CE ord., 16 janvier 2017, M. A., n°406614.

⁴⁸⁹ « *La durée d'une mesure d'assignation à résidence ne peut en principe excéder douze mois consécutifs ou non. Au-delà de cette durée, une telle mesure ne peut être renouvelée que par périodes de trois mois. Par ailleurs, au-delà de douze mois, une mesure d'assignation à résidence ne saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir, être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie* », Cons. const., 16 mars 2017, M. Sofiyani I., déc. n°2017-624 QPC, § 17.

⁴⁹⁰ « *Il s'ensuit que, lorsqu'il se prononce sur le fondement de ces dispositions, le juge des référés du Conseil d'Etat statue par une décision qui excède l'office imparti au juge des référés par l'article L. 511-1 du Code de justice administrative selon lequel ce juge ne peut décider que des mesures provisoires et n'est pas saisi du principal* », Cons. const., 16 mars 2017, M. Sofiyani I., déc. n°2017-624 QPC, § 11.

⁴⁹¹ « *Les dispositions contestées attribuent au Conseil d'Etat statuant au contentieux la compétence d'autoriser, par une décision définitive et se prononçant sur le fond, une mesure d'assignation à résidence sur la légalité de laquelle il pourrait ultérieurement avoir à se prononcer comme juge en dernier ressort. Dans ces conditions, ces dispositions méconnaissent le principe d'impartialité et le droit à exercer un recours juridictionnel effectif* », *Ibid.*, § 12.

contestée devant le Conseil d'Etat dans le cadre d'un recours. Exerçant une interprétation à la lettre de l'article L. 511-1 du Code de justice administrative⁴⁹², la position du juge constitutionnel est ici discutable, car le seul recours possible est la saisine du Conseil d'Etat en dernier ressort, *a posteriori*. Or, si les requérants saisissent le juge des référés, c'est en raison d'une atteinte à une liberté fondamentale, mais aussi en raison de l'urgence de la situation et de l'atteinte portée à la liberté concernée. En ce sens, le requérant aurait donc plus de chances à exercer un référé-suspension⁴⁹³ afin de demander la suspension de l'assignation à résidence, avec la facilité que l'urgence est présumée satisfaite dans le cadre d'une assignation à résidence⁴⁹⁴, avant de former un recours pour excès de pouvoir. Pour autant, le Conseil d'Etat effectue son office et a pu confirmer la suspension de la prolongation de ces mesures d'assignation à résidence⁴⁹⁵.

Le Conseil constitutionnel n'a donc pas apporté de précisions notables sur les dispositions qui lui étaient soumises, ni émis de réserve d'interprétation. Sur un sujet aussi sensible touchant à la fois à la sauvegarde de l'ordre public et aux droits et libertés, il aurait été important que le juge constitutionnel apporte une position nette sur les assignations à résidence, car il est, pour le moment, appréhendé au mieux comme démissionnaire⁴⁹⁶, au pire comme un défenseur de l'Etat, mais pas comme un juge saisi pour une atteinte à un droit ou une liberté fondamentale.

Sur les 111 assignations à résidence, au 15 novembre 2016, 47 ont été prises dès le 14 novembre 2015 et renouvelées pendant plus d'un an⁴⁹⁷. Au total, seuls seize mesures d'assignation à résidence ont fait l'objet d'un recours contentieux, soit 2 % du total des mesures d'assignation à résidence, ce qui représente un nombre très faible de recours devant le juge administratif pour de telles mesures restreignant pourtant, de manière drastique, la liberté d'aller et venir.

⁴⁹² « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais », CJA, art. L. 511-1.

⁴⁹³ « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision », *Ibid.*, art. L. 521-1.

⁴⁹⁴ L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 14-1.

⁴⁹⁵ CE ord., 19 juin 2017, *Ministre de l'Intérieur c. M. E.*, n°411587 et n°411588.

⁴⁹⁶ Finalement, « le contentieux des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence a été le théâtre d'une redéfinition plus étroite de la liberté individuelle qui n'est pas sans lien avec une certaine démission du Conseil constitutionnel quant au contrôle de la constitutionnalité de la loi sur l'état d'urgence », in ROBLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 430.

⁴⁹⁷ RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *op. cit.*, 6 décembre 2016, p. 125.

Tableau 3. Assignations à résidence, entre le 14 novembre 2015 et le 25 février 2016⁴⁹⁸.

	Entre le 14 novembre 2015 et le 25 février 2016	Entre le 26 février 2016 et le 25 mai 2016	Entre le 26 mai 2016 et le 20 juillet 2016	Entre le 21 juillet 2016 et le 15 novembre 2016
Assignations à résidence	374	72 (dont 70 renouvellements)	77	111
Nombre de recours ⁴⁹⁹	16 jugements			
Pourcentage du nombre de recours	2 %			

D. L'application des autres mesures de police administrative fondées sur la lutte contre le terrorisme islamiste

Dans le cadre d'un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, [ou] d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* »⁵⁰⁰, comme, en l'espèce la prévention d'actes terroristes, les pouvoirs publics ont la possibilité de prendre des mesures de protection de la sécurité nationale qui restreignent les droits et libertés. En effet, décret prononçant l'état d'urgence et chaque loi de prorogation prévoit de mettre en œuvre tout ou partie des mesures prévues, il est possible, selon la loi du 3 avril 1955 : d'interdire la circulation, ou restreindre la circulation dans certaines zones, instaurer un couvre-feu dans des zones délimitées⁵⁰¹, d'assigner à résidence⁵⁰², de fermer des salles de spectacles, des lieux de réunion et autres débits de boisson⁵⁰³, d'ordonner remise des armes de 1^{ère}, 4^{ème} et 5^{ème} catégories⁵⁰⁴, de contrôler de la presse et des publications et de faire des perquisitions à domicile, à n'importe quelle heure du jour et de la nuit⁵⁰⁵, ainsi que toutes les autres mesures qui seront prévues par la loi en question, en habilitant les autorités policières et préfectorales de toutes les compétences nécessaires à cet effet. Toutes ces mesures n'ont pas été utilisées dans le cadre de l'état d'urgence. Il y a, au demeurant, d'autres dispositions qui ont été prises pour ce régime d'exception, comme le droit, pour les fonctionnaires de police, de porter leur arme individuelle tout le temps, durant l'état d'urgence⁵⁰⁶. Outre les perquisitions administratives et les assignations à résidence, les autorités administratives, dans le but de lutter contre le terrorisme islamiste, ont recouru à l'usage de la mesure de fermeture des lieux de culte (1). De plus, pour prévenir les actes liés à

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 123-124.

⁴⁹⁹ A la fin du mois d'octobre 2016.

⁵⁰⁰ L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 1.

⁵⁰¹ *Ibid.*, art. 5.

⁵⁰² *Ibid.*, art. 6.

⁵⁰³ *Ibid.*, art. 8.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, art. 9.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, art. 11.

⁵⁰⁶ Arr. du 4 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la Police nationale, *JORF*, n°4, 6 janvier 2016, texte n°15.

la radicalisation islamiste, les autorités ont préféré l'utilisation de mesures de droit commun au lieu de celles prévues dans la loi relative à l'état d'urgence (2).

1. L'usage de la mesure de fermeture des lieux de culte

En matière de fermeture provisoire des lieux de réunion, l'objectif de prévention du terrorisme et de lutte contre l'islam radical trouve sa place, la loi du 21 juillet 2016 précitée⁵⁰⁷ ayant précisé que la fermeture des lieux de culte est possible si, dans ceux-ci « *sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* »⁵⁰⁸. Ainsi, onze lieux de culte clandestins prêchant l'islam radical ont été fermés, entre le 14 novembre 2015 et le 21 juillet 2016⁵⁰⁹.

2. L'utilisation de mesures de droit commun au lieu de celles prévues dans la loi relative à l'état d'urgence

Dans le cadre de l'état d'urgence, des associations ont été dissoutes, mais ces associations salafistes n'ont pas été dissoutes au titre de l'article 6-1 de la loi du 3 avril 1955, mais au titre de l'article 212-1 CSI 6° et 7°. L'argument invoqué pour recourir au droit commun tenait au fait que l'article 212-1 consolidait la motivation juridique de la dissolution des quatre associations culturelles concernées⁵¹⁰.

De même, alors que la loi relative à l'état d'urgence permet le blocage administratif des sites liés au terrorisme ou en faisant l'apologie⁵¹¹, cette procédure ne fut jamais utilisée⁵¹².

Alors que la loi sur l'état d'urgence prévoyait de tels mécanismes juridiques, ces mesures ne furent jamais appliquées, les autorités administratives préférant recourir au droit commun plutôt qu'aux dispositions prévues dans la loi relative à l'état d'urgence, soulignant, de fait l'inutilité de ces mesures au sein de la législation d'exception⁵¹³.

§ 2 : Une atteinte importante portée aux droits et libertés

La mise en place, puis les prorogations de l'état d'urgence ont portée une atteinte importante aux droits et libertés, en premier lieu, par le fait même de prorogations continues de l'état d'urgence, ayant amené au phénomène de banalisation de l'état d'urgence (A). Cette

⁵⁰⁷L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 préc.

⁵⁰⁸L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 8.

⁵⁰⁹« Plusieurs autres cas concernent des espaces au sein d'un plus vaste ensemble, l'autorité préfectorale constatant un détournement de leur usage premier. Ont ainsi été fermés provisoirement des salles communes de foyers dans la mesure où elles étaient fréquentées par des personnes extérieures au foyer et 'connues par les services de l'Etat en raison de leur appartenance au mouvement salafiste'. La direction du foyer faisait d'ailleurs état de son incapacité à contrôler l'afflux d'invités et que la salle, prévue pour 19 personnes, en accueillait jusque 150 », in RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *op. cit.*, 6 décembre 2016, p. 96.

⁵¹⁰*Ibid.*, p. 97.

⁵¹¹L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 11 II.

⁵¹²RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *op. cit.*, 6 décembre 2016, p. 97.

⁵¹³« Pour vos rapporteurs, le recours systématique depuis un an au droit commun plutôt qu'à ces deux dispositifs récemment introduits dans la loi relative à l'état d'urgence conduit à s'interroger sur la plus-value de ces derniers », in *Ibid.*, p. 98.

situation de banalisation de l'état d'urgence est d'ailleurs facilitée par la faible participation des parlementaires à la prorogation de l'état d'urgence (B). En deuxième lieu, cette atteinte portée aux droits et libertés s'est observée avec l'éviction du juge judiciaire du contentieux des assignations à résidence (C). En troisième et dernier lieu, cette atteinte a été relevée par la dérogation possible aux engagements internationaux (D).

A. La banalisation de l'état d'urgence

Si le terme de banalisation de l'état est utilisé, c'est en raison des nombreuses prorogations de l'état d'urgence (1), alors même qu'une situation de crise a originellement été mise en place de manière temporaire (2).

1. Les nombreuses prorogations de l'état d'urgence

Le 13 novembre 2015, à la suite de l'évacuation du Président de la République, François Hollande, du stade de France après trois explosions⁵¹⁴, et avant l'assaut des forces de l'ordre au Bataclan⁵¹⁵, le même soir, et en même temps que la déclaration de deuil national⁵¹⁶, l'état d'urgence⁵¹⁷ fut décrété⁵¹⁸. Un autre décret du même jour⁵¹⁹ réunit le Parlement en Congrès afin que le Président leur adresse un message⁵²⁰ pour demander la prorogation de cette mesure.

Le décret du 14 novembre 2015 portant application de la loi du 3 avril 1955 prévoyait que l'interdiction de circulation ou la restriction de se déplacer dans certaines zones étaient prévues sur tout le territoire métropolitain⁵²¹ tandis que, sur le territoire de l'Île-de-France, étaient autorisées les assignations à résidence, la fermeture des salles de spectacle, la remise des armes, mais aussi les perquisitions administratives⁵²², ces dernières étant mises en œuvre par la circulaire du 25 novembre 2015 relative aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence⁵²³.

⁵¹⁴<http://www.leparisien.fr/saint-denis-93200/video-attaques-a-paris-explosions-pres-du-stade-de-france-en-plein-france-allemande-13-11-2015-5273919.php>, consulté le 18 avril 2017.

⁵¹⁵http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/12/30/13-novembre-l-assaut-du-bataclan-heure-par-heure_4839440_4809495.html, consulté le 18 avril 2017.

⁵¹⁶D. du 14 novembre 2015 portant déclaration de deuil national, *JORF*, n°265, 15 novembre 2015, p. 21 360, texte n°1.

⁵¹⁷Pour le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPJ), Thomas ANDRIEU, cette mesure est « *la plus rapide de la Ve République* », in http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/les-decrets-sur-l-etat-d-urgence-adoptes-avant-meme-l-assaut-du-bataclan_1200761.html, consulté le 18 avril 2017.

⁵¹⁸D. n°2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n°55 du 3 avril 1955, *JORF*, n°264, 14 novembre 2015, p. 21 297, texte n°44.

⁵¹⁹D. du 14 novembre 2015 réunissant le Congrès par application de l'article 18 de la Constitution, *JORF*, n°265, 15 novembre 2015, p. 21 360, texte n°2.

⁵²⁰« *Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat. Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote* », C., art. 18.

⁵²¹L'état d'urgence a ensuite été étendu à l'outre-mer avec le D. n°2015-1493 portant application outre-mer de la loi n°55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, n°268, 19 novembre 2015, p. 21 517, texte n°9.

⁵²²D. n°2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le D. n°2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, 15 novembre 2015, p. 21 382, texte n°9.

⁵²³La perquisition est « *une mesure de police administrative qui, même en état d'urgence, doit être nécessaire et motivée, le critère déterminant étant les raisons sérieuses de penser que le lieu est fréquenté par une personne*

La prorogation de l'état d'urgence intervint avec la loi du 20 novembre 2015⁵²⁴ qui prolongea l'état d'urgence de trois mois à compter du 26 novembre 2015, après avis favorable du Conseil d'Etat, le 17 novembre 2015, selon lequel toutes les garanties avaient été apportées par l'Etat pour les mesures d'application de l'état d'urgence⁵²⁵.

Depuis la décision *Rolin* du 14 novembre 2005 où le Conseil d'Etat avait estimé que la décision de déclarer l'état d'urgence n'était pas insusceptible de recours⁵²⁶, la Ligue des droits de l'homme a, quant à elle, saisi le Conseil d'Etat dans le cadre d'un référé-liberté, pour contraindre le Président de la République de suspendre l'état d'urgence, tel qu'il a été décrété le 14 novembre 2015, et prorogé le 20 novembre 2015. Par son ordonnance du 27 janvier 2016, le Conseil d'Etat a rejeté la requête, en expliquant, en premier lieu, et en toute logique, qu'il ne pouvait suspendre la loi, puisqu'il n'en est pas le censeur⁵²⁷. En second lieu, le juge administratif a aussi rappelé que la décision de mettre fin à l'état d'urgence est un pouvoir du Président, celui-ci bénéficiant d'un « *large pouvoir d'appréciation* »⁵²⁸ pour décider ou non de mettre fin à l'état d'urgence. Ce pouvoir d'appréciation important s'explique par le fait qu'il est le chef de l'Etat, et qu'il décide ou non des mesures importantes à prendre en situation de crise⁵²⁹. Dans un Etat de droit, tant que les droits et libertés sont garantis aux citoyens, l'Etat a la possibilité de prendre les mesures qu'il estime nécessaires au nom de la Nation⁵³⁰.

Avec la loi du 19 février, une seconde prorogation a été votée par le Parlement, pour une durée de trois mois à compter du 26 février 2016⁵³¹. Puis, une troisième prorogation est adoptée, avec la loi du 20 mai 2016, pour une durée de deux mois⁵³². A la suite de l'attentat commis à Nice⁵³³, le 14 juillet 2016, en déclarant le deuil national une seconde fois⁵³⁴, le

dont le comportement menace l'ordre ou la sécurité publics, ce qui nécessite de disposer d'éléments objectifs en ce sens. En particulier, il est nécessaire de disposer du nom de la personne et des éléments qui la rattachent à ce lieu », Circ. du 25 novembre 2015 relative aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence, INTK1522850J, p. 1.

⁵²⁴L. n°2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, *JORF*, n°0270, 21 novembre 2015, p. 21 665.

⁵²⁵CE, Avis, 17 novembre 2015, *Avis sur un projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions*, n°390786.

⁵²⁶CE ord., 14 novembre 2005, *Rolin*, n°286835.

⁵²⁷« *Qu'en dehors de la question prioritaire de constitutionnalité, la conformité de ces dispositions législatives à la Constitution ne peut être mise en cause devant le juge administratif* », CE ord., 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n°396220, *JurisData*, n°2016-000990, consid. 6.

⁵²⁸CE ord., 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n°396220, consid. 4.

⁵²⁹« *Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle* », in SCHMITT (C.), *Théologie politique*, Gallimard, Paris, 1988, p. 24.

⁵³⁰L'Etat de droit est « *un Etat qui, dans ses rapports avec ses sujets et pour la garantie de leur statut individuel, se soumet lui-même à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux par des règles, dont les unes déterminent les droits réservés aux citoyens, dont les autres fixent par avance les voies et moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques* », Raymond CARRE DE MALBERG cité in SAUVÉ (J.-M.), « *Justice administrative et Etat de droit* », Intervention à l'IEJ de Paris II Panthéon-Assas, 10 février 2014, p. 2.

⁵³¹L. n°2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la L. n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, *JORF*, n°0043, 20 février 2016, texte n°5.

⁵³²« *Est prorogé pour une durée de deux mois, à compter du 26 mai 2016, l'état d'urgence* », *Ibid.*, art. 1.

⁵³³Un terroriste islamiste a foncé dans la foule, sur la promenade des Anglais, à Nice, lors de la fête du 14 juillet, tuant 85 personnes et blessant 331 autres, in http://www.lexpress.fr/actualite/societe/camion-fou-a-nice-un-acte-criminel-fait-des-dizaines-de-morts_1812646.html, consulté le 18 avril 2017.

⁵³⁴D. du 15 juillet 2016 portant déclaration de deuil national, *JORF*, n°164, 16 juillet 2016, texte n°1.

Président de la République va aussi inclure dans la réunion du Parlement en session extraordinaire⁵³⁵, le débat sur une nouvelle prorogation de l'état d'urgence, votée le 21 juillet 2016, cette fois-ci, pour une durée de six mois⁵³⁶. L'état d'urgence a encore été prorogé, le 19 décembre 2016, pour une durée effective allant jusqu'au 15 juillet 2017⁵³⁷. Enfin, la dernière loi de prorogation de l'état d'urgence a été promulguée le 11 juillet 2017⁵³⁸, pour une application jusqu'au 1^{er} novembre 2017, puisque, d'ici cette date, une nouvelle loi sur la lutte contre le terrorisme doit se substituer à l'état d'urgence en France, et reprenant pour partie, les éléments compris dans l'état d'urgence⁵³⁹.

En tout et pour tout, en raison de la menace terroriste, l'état d'urgence a été décrété pendant près de deux années consécutives. En comparaison, avec les événements en Algérie, l'état d'urgence avait été décrété pendant un peu plus de dix-huit mois⁵⁴⁰. Si des motifs différents ont appelé à décréter l'état d'urgence pour chacune de ces situations, il faut néanmoins prendre appui sur la situation qui a eu lieu en 1962, pour observer si, oui ou non, il est justifiable, aujourd'hui, de pérenniser une telle situation, au regard des effets et de l'efficacité d'un tel régime d'exception.

2. Une situation de crise originellement mise en place de manière temporaire

Pour la mise en place de l'état d'urgence en novembre 2005, le Conseil d'Etat avait posé le principe du caractère temporaire de ce régime d'exception, ce qui s'explique par le fait que l'état d'urgence ne peut être appliqué que pour une durée limitée, étant donné les atteintes flagrantes aux droits et libertés fondamentaux⁵⁴¹. Par ailleurs, c'est dans le cadre d'une requête tendant à enjoindre au Président de la République de suspendre l'état d'urgence tel qu'il a été décrété le 14 novembre 2015, et prorogé le 20 novembre 2015, que le Conseil d'Etat avait aussi rappelé le principe d'une durée limitée de l'application de l'état d'urgence⁵⁴².

⁵³⁵D. du 16 juillet 2016 complétant le décret du 17 juin 2016 portant convocation du Parlement en session extraordinaire, *JORF*, n°165, 17 juillet 2016, texte n°1.

⁵³⁶L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la L. n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, *JORF*, n°169, 22 juillet 2016, texte n°2.

⁵³⁷L. n°2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la L. n°55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, n°295, 20 décembre 2016, texte n°1.

⁵³⁸L. n°2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, *JORF*, n°162, 12 juillet 2017, texte n°1.

⁵³⁹En effet, le Premier ministre Edouard Philippe et le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb déposèrent un projet de loi en ce sens, au Sénat, le 22 juin 2017. Voir *Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, Sénat, n°587, 22 juin 2017.

⁵⁴⁰L'état d'urgence avait commencé le 21 avril 1961, pour se terminer le 9 octobre 1962.

⁵⁴¹« Le maintien de l'état d'urgence porte atteinte à plusieurs libertés fondamentales au motif que sont susceptibles d'être restreintes notamment, la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion et l'inviolabilité du domicile ; que cette atteinte est à la fois grave et manifestement illégale ; que la gravité résulte de ce que l'état d'urgence est un régime d'exception particulièrement rigoureux ; qu'il l'est davantage que celui de l'état de siège », CE ord., 9 décembre 2005, *Mme A. et autres*, n°287777, consid. 1.

⁵⁴²« Considérant que, si le président de la République dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour faire ou non usage de la faculté qui lui est reconnue par la loi de mettre fin à l'état d'urgence avant l'expiration du délai de trois mois prévu par celle-ci, le silence de la loi sur les conditions de mise en œuvre de cette faculté ne saurait être interprété, eu égard à la circonstance qu'un régime de pouvoirs exceptionnels a des effets qui, dans un Etat de droit, sont par nature limités dans le temps et dans l'espace, comme faisant échapper sa décision à tout contrôle de la part du juge de la légalité », CE ord., 27 janvier 2016, n°386220, consid. 7.

Avec le projet de loi pour la seconde prorogation de l'état d'urgence, le Conseil d'Etat avait tenu à affirmer expressément dans l'avis du projet de loi, que « *l'état d'urgence doit demeurer temporaire* »⁵⁴³. Si le juge administratif estima que la prorogation est justifiée, au regard de la situation et de la prévention du terrorisme, elle appela néanmoins le Gouvernement à préparer « *dès maintenant la fin de l'état d'urgence* »⁵⁴⁴. Pourtant, les nombreuses prorogations ont repoussé la fin de ce régime exceptionnel censé être provisoire, et qui va durer jusqu'en juillet 2017. Le silence du Conseil d'Etat sur le non-respect de son appel à préparer la fin de l'état d'urgence est lié au raisonnement qu'il a appliqué lors de son avis du 2 février, c'est-à-dire que le Conseil d'Etat a contrôlé l'opportunité de la mise en place de l'état d'urgence⁵⁴⁵, en appréciant la situation sur le territoire national, voire au niveau international pour rendre sa position à propos du maintien ou non de l'état d'urgence⁵⁴⁶. De cette manière, à partir du moment où des attentats et tentatives d'attentat auront lieu ou seront déjoués, la position du juge administratif tendra vers un contrôle de l'opportunité justifiant le maintien dans la durée de l'état d'urgence, en oubliant ses préceptes initiaux tendant au caractère temporaire d'un régime d'exception où les mesures de police administrative portent de graves atteintes aux libertés fondamentales⁵⁴⁷.

Dans le cadre de son avis sur la troisième prorogation de l'état d'urgence, et tout en rappelant son avis du 2 février 2016 selon lequel l'état d'urgence ne peut durer indéfiniment, le Conseil d'Etat a paradoxalement soutenu qu'une troisième prorogation de l'état d'urgence était conciliable avec la sauvegarde des droits et libertés, parce que la prorogation n'était prévue que pour deux mois⁵⁴⁸. Alors que sa position initiale appelait à une application temporaire de l'état d'urgence, le fondement selon lequel la prorogation est effectuée pour une durée limitée justifie son application et la conciliation avec la sauvegarde des droits et libertés ne tient pas. Ici, le caractère temporaire de l'état d'urgence n'est nullement garanti, puisque fixer une durée limitée dans une loi de prorogation n'interdit pas des prorogations successives. En l'espèce, l'état d'urgence devait donc s'achever le 26 juillet 2016. Avec la cinquième loi de prorogation de l'état d'urgence du 19 décembre 2016⁵⁴⁹, il doit s'achever le 15 juillet 2017. Face à cette inquiétante prolongation du régime d'exception, il n'y a d'ailleurs aucune disposition législative interdisant la « *succession indéfinie* »⁵⁵⁰ des lois de prorogation

⁵⁴³ CE avis, 2 février 2016, Projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, INTX1602418L, § 6.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, § 6 b).

⁵⁴⁵ « *La durée de trois mois, telle qu'elle est proposée par le Gouvernement, n'apparaît pas inappropriée au regard des motifs justifiant la prorogation* », CE avis, 2 février 2016, Projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, INTX1602418L, § 6 b).

⁵⁴⁶ « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que le péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public qui a conduit, à la suite d'attentats d'une nature et d'une gravité exceptionnelles, à déclarer l'état d'urgence n'a pas disparu ; que, même s'ils ont été de moindre ampleur que ceux du 13 novembre, des attentats se sont répétés, depuis cette date à l'étranger comme sur le territoire national et que plusieurs tentatives d'attentat visant la France ont été déjouées ; que la France est engagée, aux côtés d'autres pays, dans des opérations militaires extérieures de grande envergure qui visent à frapper les bases à partir desquelles les opérations terroristes sont préparées, organisées et financées* », CE ord., 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n°396220, consid. 8.

⁵⁴⁷ CE ord., 9 décembre 2005, Mme A. et autres, n°287777, consid. 1.

⁵⁴⁸ CE avis, Ass, 28 avril 2016, *Projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*, n°391519.

⁵⁴⁹ L. n°2016-1767 du 19 décembre 2016 préc.

⁵⁵⁰ BARANGER (D.), « L'état d'urgence dans la durée », pp. 447-454, *RFDA*, n°3, mai-juin 2016, p. 451.

de l'état d'urgence. Ainsi, à l'image de l'Etat d'Israël qui vit sous un régime d'état d'urgence depuis 1948, la France pourrait connaître un « *scénario israélien* »⁵⁵¹, et sous couvert de lutte contre le terrorisme, un régime d'état d'urgence permanent.

B. La faible participation des parlementaires à la prorogation de l'état d'urgence

La faible participation des parlementaires à la prorogation de l'état d'urgence s'observe, de manière flagrante, avec l'importante absence des députés aux scrutins de prorogation (1), mais encore, avec un contrôle parlementaire timide de l'état d'urgence (2).

1. L'importante absence des députés aux scrutins de prorogation

Depuis l'ordonnance du 15 avril 1960, les parlementaires sont les seuls à pouvoir autoriser la prorogation de l'état d'urgence, puisque l'état d'urgence décrété en Conseil des ministres, exige le vote d'une loi de prorogation, au-delà de douze jours⁵⁵².

⁵⁵¹ « *La jurisprudence de la CEDH est un triste catalogue d'états d'urgence (au sens large du droit comparé) renouvelés sans fin par certains Etats sur des territoires en permanente instabilité politique (la partie kurde du territoire de la Turquie, l'Irlande du Nord pour le Royaume-Uni,...). Il y a à cet état de chose une raison politique relevée par tous les observateurs : l'impossibilité pour le pouvoir de sortir de l'état d'urgence sans avoir à en payer durement les conséquences si la crise se prolonge et que des attentats ou des attaques militaires se produisent* », in *Ibid.*, p. 453.

⁵⁵² « *La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi* », Ord. n°60-372 du 15 avril 1960 préc., art. 1.

Tableau 1. Nombre de députés présents lors des prorogations de l'état d'urgence.

Date du scrutin	Pour	Contre	Abstention	Absents	Présents (%)	Pour (%)
19 novembre 2015 ⁵⁵³	551	6	1	19	96,7 %	98,7 %
16 février 2016 ⁵⁵⁴	212	31	3	331	42,6 %	86,1 %
19 mai 2016 ⁵⁵⁵	46	20	2	509	11,7 %	67,6 %
21 juillet 2016 ⁵⁵⁶	87	5	0	485	15,9 %	94,5 %
13 décembre 2016 ⁵⁵⁷	288	32	5	252	56,3 %	88,6 %
6 juillet 2017 ⁵⁵⁸	137	13	0	427	25,9 %	91,3 %
Total	220	18	2	337	41,5 %	87,8 %

Sur un sujet aussi sensible que le vote d'une loi mettant en place un régime d'exception, avec les effets notables des mesures administratives eu égard à l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux⁵⁵⁹, il y a eu, en moyenne, 337 députés absents, et, inversement, 240 députés présents. Cette situation est grave, puisque les lois de prorogation vont concerner les 66 millions de Français, alors même que seulement 41,5% des élus de la Nation ont participé au vote de ces textes. C'est un déficit démocratique qui aurait dû appeler à une présence massive des députés pour discuter et voter les lois de prorogation de l'état

⁵⁵³Scrutin sur l'ensemble du projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, n°1191, première séance du 19 novembre 2015, *in* <http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/%28legislature%29/14/%28num%29/1191>, consulté le 21 avril 2017.

⁵⁵⁴Scrutin sur l'ensemble du projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (première lecture), n°1238, deuxième séance du 16 février 2016, *in* [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/1238](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/1238), consulté le 21 avril 2017.

⁵⁵⁵Scrutin sur l'ensemble du projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, n°1272, première séance du 19 mai 2016, *in* [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/1272](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/1272), consulté le 21 avril 2017.

⁵⁵⁶Scrutin sur l'ensemble du projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (texte de la commission mixte paritaire), n°1327, première séance du 21 juillet 2016, *in* [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/1327](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/1327), consulté le 21 avril 2017.

⁵⁵⁷Scrutin sur l'ensemble du projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (première lecture), n°1362, troisième séance du 13 décembre 2016, *in* <http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/%28legislature%29/14/%28num%29/1362>, consulté le 21 avril 2017.

⁵⁵⁸<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2016-2017-extra/20171004.asp#P983505>, consulté le 24 août 2017.

⁵⁵⁹« Le maintien de l'état d'urgence porte atteinte à plusieurs libertés fondamentales au motif que sont susceptibles d'être restreintes notamment, la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion et l'inviolabilité du domicile ; que cette atteinte est à la fois grave et manifestement illégale ; que la gravité résulte de ce que l'état d'urgence est un régime d'exception particulièrement rigoureux ; qu'il l'est davantage que celui de l'état de siège », CE ord., 9 décembre 2005, *Mme A. et autres*, n°287777, consid. 1.

d'urgence. Avec une présence aussi faible et la rapidité du vote⁵⁶⁰, puisque les lois de prorogations ont été adoptées par la procédure accélérée⁵⁶¹, aucune réflexion ni prise de recul n'a été effectuée.

Ce très faible taux de présence des députés s'est aussi observé lors du vote du projet de loi constitutionnelle ayant pour but d'inscrire l'état d'urgence dans la Constitution. Sur ce vote qui eut lieu dans la nuit du lundi 8 au mercredi 9 février, seuls 136 députés⁵⁶² sur 577 étaient présents pour voter le texte⁵⁶³ en première lecture⁵⁶⁴, soit 23,6 %. Cette situation d'une absence de la majorité des députés s'observe pour la plus grande partie des scrutins, puisque de juillet 2012 à février 2016, sur 1 225 scrutins, 787 l'ont été avec moins de cent députés à l'Assemblée nationale⁵⁶⁵, soit 64 % des scrutins pendant presque quatre ans. Il est néanmoins primordial, dans une démocratie, que les élus de la Nation assurent une présence effective et régulière, au sein du Palais Bourbon. Même si le Parlement a un droit de contrôle⁵⁶⁶ sur l'action du Gouvernement, avec les commissions permanentes et les commissions d'enquête, le contrôle s'exerce aussi lors du vote d'une loi, des débats qui peuvent apparaître et des amendements proposés. A partir du moment où 64% des scrutins ont eu lieu avec une Assemblée à moitié vide, voire avec seulement 11,7 % de présents pour la loi de prorogation de l'état d'urgence du 19 mai 2016, il est difficile de concevoir qu'un véritable contrôle, et qu'un véritable débat ait pu avoir lieu. Parce que les députés sont des élus de la Nation, et qu'ils représentent la Nation⁵⁶⁷, leur absence de participation dans l'élaboration législative et le contrôle est regrettable. Un tel comportement illustre le déficit démocratique, c'est-à-dire que le jeu démocratique sur le vote par les membres de la représentation nationale est affaibli par un désintérêt des députés pour les questions à l'ordre du jour et leur souhait de maintenir leur statut, et donc, de suivre le calendrier électoral et leur campagne de réélection, plutôt que de traiter, puis voter des lois sur les questions importantes de la société française⁵⁶⁸. Depuis la prorogation de l'état d'urgence en décembre 2016, il n'y a donc plus eu ni de débat ni de contrôle sur l'état d'urgence, en raison des élections présidentielles d'avril-mai 2017, et des élections législatives de juin 2017. Plus encore, ce point a encore été mis en exergue avec une nouvelle composition à l'Assemblée nationale de jeunes et nouveaux députés, à la suite des élections législatives des 11 et 18 juin 2017, sans pour autant qu'il y ait eu une participation importante, puisque seuls 150 députés étaient présents.

⁵⁶⁰Lors du vote de la dernière prorogation de l'état d'urgence, les députés du groupe de la France insoumise se sont même plaints de ne pas avoir eu le temps de voter, *in* <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2016-2017-extra/20171004.asp#P983505>, consulté le 24 août 2017.

⁵⁶¹C., art. 45. al. 2.

⁵⁶²Il y avait 103 voix pour, 26 contre et 7 abstentions.

⁵⁶³http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/etat-d-urgence-en-france/infographies-quel-est-le-taux-de-presence-moyen-des-deputes-lors-des-votes-a-l-assemblee-nationale_1307017.html, consulté le 21 avril 2017.

⁵⁶⁴C., art. 89 al 2.

⁵⁶⁵http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/etat-d-urgence-en-france/infographies-quel-est-le-taux-de-presence-moyen-des-deputes-lors-des-votes-a-l-assemblee-nationale_1307017.html, consulté le 21 avril 2017.

⁵⁶⁶C., art. 24.

⁵⁶⁷*Ibid.*, art. 3 al. 1.

⁵⁶⁸<http://www.20minutes.fr/politique/1948675-20161024-deputes-moins-moins-presents-assemblee-voila-mots-absence>, consulté le 28 avril 2017.

De surcroît, pour les rares députés présents, il faut observer un vote massif en faveur de la prorogation, à hauteur de 87 %. Les lois de prorogation ont donc été votées dans un large consensus dont la cause est une réponse seulement émotionnelle⁵⁶⁹, les députés ne s'opposant pas à un texte qui a pour fondement la prévention des actes de terrorisme. Pire encore, sans maîtriser le droit constitutionnel⁵⁷⁰, il semblerait que la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale ne voterait que pour suivre les directives du Président de la République et tenir leur engagement de loyauté contractualisé⁵⁷¹.

Toute velléité de s'opposer aux lois de prorogation. C'est aussi le coup de l'émotion qui a motivé l'absence de toute saisine de Conseil constitutionnel, lors de la première prorogation de l'état d'urgence, alors même que des restrictions sont apportées aux droits et libertés. En effet, la protection des droits et libertés guidée par le pragmatisme a donc laissé place à une politique sentimentaliste mise en avant par le Premier ministre, Manuel Valls, voire du chantage, en annonçant que toute saisine du Conseil sur le projet de loi amenant à l'inconstitutionnalité équivaldrait donc à annuler toutes les perquisitions et assignations effectuées à ce moment-là⁵⁷². Cela aurait alors voulu dire que tout parlementaire souhaitant saisir le Conseil serait opposé à la politique antiterroriste menée par le Gouvernement, et, par voie de conséquence, opposé à la protection de l'Etat de droit, alors que, paradoxalement, la saisine a logiquement pour but de faire respecter l'Etat de droit⁵⁷³.

Paradoxalement, les députés opposés aux prorogations de l'état d'urgence, et invoquant pour cela l'atteinte aux libertés et l'inefficacité des mesures se sont retrouvés être des opposants à la République, voire des opposants à la démocratie sous couvert de populisme⁵⁷⁴. Par voie de conséquence, aucun débat réfléchi ne pouvait être mis en avant pour apporter un argumentaire sur l'utilité ou non, et les conséquences du maintien de l'état d'urgence, ce qui a pour but, au final, de favoriser la mise en place de mesures exceptionnelles⁵⁷⁵.

Enfin, si le taux d'abstention est très faible, avec, en moyenne deux députés qui se sont abstenus pour chaque prorogation de l'état d'urgence, il y a quand même des élus de la Nation

⁵⁶⁹ « Encore sous le coup de l'émotion suscitée par les attentats du 13 novembre 2015, la grande majorité des parlementaires n'ont semble-t-il, pas osé s'opposer à l'application d'un régime d'exception censé permettre de mieux protéger la population contre la menace terroriste et donc préserver l'Etat, voire l'Etat de droit lui-même », in ROBLLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 432.

⁵⁷⁰ La nouvelle présidente de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, la députée En Marche Yaël Braun-Pivet, ne savait pas, en prenant ses fonctions, ce qu'était un décret, in http://www.lemonde.fr/politique/article/2017/07/22/les-debuts-difficiles-des-lrm-a-la-commission-des-lois_5163756_823448.html.

⁵⁷¹ http://www.liberation.fr/politiques/2017/06/14/les-deputes-lrem-ont-ils-signé-pour-etre-des-godillots_1576726, consulté le 24 août 2017.

⁵⁷² « Si le Conseil déclarait qu'un certain nombre de points et de garanties prévues dans la loi révisée sont inconstitutionnels, les 786 perquisitions déjà faites et les 150 assignations à résidence prononcées pourraient être annulées », in Sénat, Séance du 20 novembre 2015, *JORF*, n°130 S (CR), 21 novembre 2015, p. 1148.

⁵⁷³ « Etonnant retournement de situation qui ferait des parlementaires, tentés de saisir le Conseil constitutionnel, des ennemis de l'Etat de droit », in ROBLLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 432.

⁵⁷⁴ https://actu.fr/societe/etat-durgence-prolongation-de-six-mois-une-deputee-de-normandie-vote-contre_745562.html, consulté le 28 avril 2017.

⁵⁷⁵ « Ce type de réponse, inspirée par la panique, en étouffant la discussion critique tout en imposant des restrictions aux libertés publiques par des mesures policières et sécuritaires répressives, risque fort d'avoir des conséquences à long terme potentiellement irréversibles », in LYON (D.), « Le 11 septembre, la 'guerre au terrorisme' et la surveillance généralisée », in BIGO (D.), BONELLI (L.) et DELTOMBE (T.), *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, La découverte éd., Paris, 2008, p. 100.

qui n'ont pas réussi, sur un sujet aussi important à savoir s'ils avaient une opinion positive ou négative. Bien que le mandat impératif soit prohibé⁵⁷⁶, les députés présents qui se sont abstenus auraient pu avoir un avis plus tranché sur le sujet sensible de la conciliation des droits et libertés, au regard de l'application de mesures fortes de police administrative pour la sauvegarde de l'ordre public. Etant donné que la Constitution prévoit déjà une procédure spécifique pour les lois d'exception⁵⁷⁷, il aurait aussi dû être prévu, en ce sens, de ne comptabiliser que les voix positives et négatives, comme c'est le cas pour le vote d'une motion de censure⁵⁷⁸, afin d'éviter que l'abstention soit comptée, mais aussi pour inciter les députés à avoir une position nette et précise.

2. Un contrôle parlementaire timide

Dans le cadre de l'état d'urgence, les parlementaires ont exercé un contrôle sur ce régime d'exception. Déjà, lors de l'état d'urgence de novembre 2005, ce contrôle avait été effectué par les commissions des lois⁵⁷⁹.

Pour ce qui concerne la mise en place de l'état d'urgence, le projet de loi a bien été examiné par les parlementaires, dès le 18 novembre 2015⁵⁸⁰. Mais, le contrôle du projet de loi n'a pas pu être approfondi, étant donné la procédure adoptée pour l'examen de ce texte. En effet, le contrôle des parlementaires a été succinct dans la mesure où le texte a été, en premier lieu, présenté prioritairement à l'ordre du jour⁵⁸¹. En deuxième lieu, alors qu'il est prévu un délai minimum d'examen de six semaines devant la première assemblée, puis quatre semaines devant la seconde, soit dix semaines au total, l'examen des projets de loi relatifs aux états de crise peut être plus rapide et ne pas nécessiter, donc, un examen attentif⁵⁸². En troisième et dernier lieu, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée afin que le texte soit voté rapidement.

L'urgence est justifiée par la situation de crise, et un texte discuté selon la procédure de droit commun aurait donc mis au moins dix semaines avant qu'il soit adopté. Inversement, une procédure aussi rapide et accélérée, puisque le texte a été voté en quelques heures⁵⁸³, est problématique au regard d'une loi qui a, certes, pour but de régir une situation de crise, mais

⁵⁷⁶ « Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel », C. art. 27.

⁵⁷⁷ « En outre, l'examen [...] des projets relatifs aux états de crise et des demandes visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité », *Ibid.*, art. 4 al. 3.

⁵⁷⁸ Pour le vote de la motion de censure, « seuls sont recensés les votes favorables », *Ibid.* art. 49 al. 2.

⁵⁷⁹ Pour exemple, HOUILLON (P.), *Rapport sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°2675, 15 novembre 2005.

⁵⁸⁰ Projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant les perquisitions (procédure accélérée), n°3225, 18 novembre 2015.

⁵⁸¹ « En outre, l'examen [...] des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visés à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrite à l'ordre du jour par priorité », C., art. 48 al. 3.

⁵⁸² « L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets de loi relatifs aux états de crise », *Ibid.*, art. 42 al. 4.

⁵⁸³ « C'est ainsi que, par exception, il ne s'est écoulé que quelques heures entre le dépôt du premier projet de loi de prorogation, le 18 novembre 2015, son examen en séance plénière à l'Assemblée le 19, puis au Sénat le 20, où il a été adopté en termes identiques », in TÜRK (P.), « Les commissions parlementaires et l'état d'urgence », *RFDA*, n°3, mai-juin 2016, p. 457.

qui a aussi trait à des mesures portant atteinte aux droits et libertés des citoyens. Une procédure aussi accélérée est aussi avec les quatre autres prorogations de l'état d'urgence, avec une moyenne de huit jours d'examen du projet de loi de prorogation de l'état d'urgence⁵⁸⁴.

Par ailleurs, si l'examen des projets de loi ont été très rapides, le contrôle parlementaire⁵⁸⁵ de l'état d'urgence a été parallèlement exercé. En effet, depuis la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'état d'urgence⁵⁸⁶, il a été inscrit à l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence⁵⁸⁷, une obligation d'information du Parlement des mesures appliquées par le Gouvernement à propos de ce régime d'exception⁵⁸⁸. Par voie de conséquence, une commission parlementaire de suivi de l'état d'urgence a été créée à l'Assemblée nationale⁵⁸⁹ et au Sénat⁵⁹⁰. La création d'une commission d'enquête au sein de chaque assemblée a été une idée bienvenue dans le suivi de l'état d'urgence et la protection des droits et libertés, mais s'il peut être reproché l'absence de publicité des auditions et notamment l'impossibilité pour la presse d'assister aux auditions⁵⁹¹. Aux débuts de l'application de l'état d'urgence, ce contrôle parlementaire était très actif, mais un ralentissement progressif a été observé depuis le mois de mars 2016⁵⁹², avec des données parcellaires. Il a fallu attendre le mois de décembre 2016⁵⁹³, soit plus d'un an après la mise en œuvre de l'état d'urgence et six mois après la dernière prorogation du 21 juillet 2016, pour bénéficier de données complètes sur les mesures administratives prises, depuis le début de l'état d'urgence. En avril 2017, les informations n'avaient pas été mises à jour à ce propos. Le comité de suivi a donc exercé un contrôle sur le début de l'état d'urgence, mais les échéances électorales ont donné raison à une présence moins affirmée des députés notamment qui, à l'approche des élections législatives, doivent préparer leur réélection au détriment d'un suivi nécessaire de l'état d'urgence au regard de la protection des droits et libertés.

⁵⁸⁴Le projet de loi de la deuxième prorogation de l'état d'urgence a été déposé le 3 février 2016 pour être adopté le 19 février 2016 ; le projet de loi de la troisième prorogation a été déposé le 4 mai pour être définitivement adopté le 19 mai 2016 ; le projet de loi de la quatrième prorogation a été déposé le 19 juillet pour être adopté le 21 juillet 2016 ; enfin, le quatrième et dernier projet de loi a été déposé le 10 décembre 2016, pour être adopté le 15 décembre 2016.

⁵⁸⁵« *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* », C., art. 24 al. 1.

⁵⁸⁶L. n°2015-1501 du 20 novembre 2015 préc

⁵⁸⁷Modifié par la L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 préc, art. 2.

⁵⁸⁸« *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* », L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 4-1.

⁵⁸⁹Il a été créé au sein de l'Assemblée nationale, une commission d'enquête parlementaire pour le contrôle de l'état d'urgence, *in* <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence>, consulté le 24 avril 2017.

⁵⁹⁰Le Sénat a créé, quant à lui, une commission dénommée Comité de suivi de l'état d'urgence, qui a les attributions d'une commission d'enquête, *in* http://www.senat.fr/commission/loi/comite_etat_durgence.html, consulté le 24 avril 2017.

⁵⁹¹Lettre de M^e Isabelle COUTANT-PEYRE à l'attention des membres de l'Assemblée nationale sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, 10 février 2016, Paris.

⁵⁹²TÜRK (P.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 465.

⁵⁹³RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°4281, 6 décembre 2016.

C. L'éviction du juge judiciaire du contentieux des assignations à résidence

L'éviction du juge judiciaire du contentieux des assignations à résidence a été rendue possible, puisque pour le juge constitutionnel, cette éviction est fondée sur l'absence d'atteinte à la liberté individuelle (1). Cette position est liée à une distinction discutable du juge constitutionnel entre liberté individuelle et liberté d'aller et venir (2). Par voie de conséquence, l'éviction du juge judiciaire a vu se mettre en place, par opposition, la tentative de rééquilibrage dans la garantie des droits par le juge administratif (3).

1. Une éviction fondée sur l'absence d'atteinte à la liberté individuelle

Après un référé-liberté lié à l'assignation à résidence d'un militant écologiste, une question prioritaire de constitutionnalité a été renvoyée au Conseil constitutionnel⁵⁹⁴. Au soutien de sa requête, le demandeur invoquait l'article 66 de la Constitution, selon lequel « *l'autorité judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle* ». Rappelant le principe du respect de la liberté individuelle, et qu'une atteinte à cette liberté doit être proportionnée⁵⁹⁵, le Conseil constitutionnel se prononce néanmoins dans le sens que l'application d'une assignation à résidence ne porte pas d'atteinte à la liberté individuelle⁵⁹⁶. La décision rendue par le juge de la rue de Montpensier est donc une éviction de l'autorité judiciaire, alors qu'auparavant, de nombreux droits et libertés étaient des composantes de la liberté individuelle⁵⁹⁷.

Nonobstant, le Conseil constitutionnel n'a pas totalement écarté l'autorité judiciaire, même si la condition tend à l'écarter dans la pratique. En effet, le juge judiciaire pourrait avoir compétence si cette mesure privative de liberté est supérieure à la limite de douze heures par jours sur vingt-quatre. Le Conseil constitutionnel fixe ici une condition restrictive et étonnante : il considère donc qu'une assignation à résidence n'est pas privative de liberté, tant qu'elle n'est pas supérieure à douze heures par jour. Pourtant, à partir du moment où une personne est assignée à résidence et doit aller se présenter plusieurs fois par jour au commissariat pour signaler sa présence, que cette personne ne peut donc mener une vie familiale normale ou aller travailler, la privation de liberté est manifeste. Cette conception restrictive de la liberté individuelle a donc pour conséquence une répartition du contentieux favorable au juge administratif, et tendant à la réduction de la compétence du juge judiciaire. Pourtant, le Conseil constitutionnel avait eu une position contraire lors du contrôle, le 2 mars

⁵⁹⁴ Cons. const., 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, déc. n°2015-527 QPC.

⁵⁹⁵ « *La liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis* », Cons. const., 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, déc. n°2015-527 QPC, § 4.

⁵⁹⁶ « *Tant par leur objet que leur portée, ces dispositions ne comportent pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution* », Cons. const., 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, déc. n°2015-527 QPC, § 5.

⁵⁹⁷ « *Entraient dans le champ d'application de l'article 66 divers droits et libertés dont la protection relevait en conséquence de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle. Ainsi, la liberté d'aller et venir, l'inviolabilité du domicile, le respect de la vie privée, la protection des données personnelles, la liberté du*

2004, sur le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, en estimant qu'il appartenait au juge judiciaire de veiller au contrôle sur les restrictions apportées à la liberté individuelle, dans le cadre des investigations spéciales prévues par la procédure pénale⁵⁹⁸.

La Cour de cassation, par la voix de son Premier président de la Cour de cassation, s'est émue d'une telle position du Conseil constitutionnel, y voyant une défiance à l'égard de l'autorité judiciaire⁵⁹⁹. Cette défiance est confortée par la position du juge administratif, qui avait laissé une large de manœuvre aux autorités administratives en matière d'assignation à résidence⁶⁰⁰, et donnait l'idée qu'il était complaisant à l'égard des décisions prises par le Gouvernement⁶⁰¹. Le Conseil d'Etat, à la fois organe de conseil du Gouvernement et juge administratif subit donc ici une critique compréhensible dans une situation de crise, où, sans y voir une confusion des pouvoirs telle qu'elle peut être observée lors de l'application de l'article 16 de la Constitution, « *on voit s'accuser les traits classiques du système politico-administratif français qui conduisent facilement à un certain effacement de la séparation des autorités publiques, administratives et juridictionnelles. Face à l'urgence, l'Etat se renforce en unifiant son action* »⁶⁰². Cet élément est renforcé par le fait qu'en période de crise, les décisions rendues par le juge administratif ont dû porter sur des faits de nature politique, le contrôle du juge amenant donc à un contrôle en opportunité, notamment en matière de référés-libertés⁶⁰³.

La réponse du juge judiciaire est légitime, puisque la position du Conseil constitutionnel en matière de répartition des compétences juridictionnelles suit le même raisonnement que pour sa décision à l'égard de la loi relative au renseignement, où, il avait

mariage, semblaient indissociables de la liberté individuelle et, à ce titre, placés sous la surveillance de l'autorité judiciaire », in ROBLLOT-TROIZIER (A.), *op cit.*, mai-juin 2016, p. 429.

⁵⁹⁸ « *C'est sous réserve que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, et que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient nécessaires à la manifestation de la vérité, proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées ; qu'il appartient à l'autorité judiciaire de veiller au respect de ces principes* », Cons. const., 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, déc. n°2004-492 DC, § 6.

⁵⁹⁹ « *Les pouvoirs publics sont-ils parfois portés à prendre leurs distances avec l'autorité judiciaire ? Si oui, pourquoi ? Quelles défaillances ou quels risques l'autorité judiciaire présente-t-elle qui justifieraient que l'Etat préfère l'éviter lorsqu'il s'agit de la défense de ses intérêts supérieurs ? Le Premier président de la Cour de cassation se doit de poser loyalement cette question dans les circonstances dramatiques que notre pays traverse avec un accompagnement législatif qui ne s'est pas tourné spontanément vers l'autorité judiciaire lorsque l'on a mis en place le contrôle de l'application aussi bien de la loi sur le renseignement que de celle de l'état d'urgence, textes qui intéressent pourtant au premier chef la garantie des droits fondamentaux* », in https://www.courdecassation.fr/publications_26/discours_entretiens_2039/discours_2202/premier_president_7084/rentree_2016_33389.html, consulté le 22 avril 2017.

⁶⁰⁰ CE ord., 11 décembre 2015, *M. C. Domenjoud*, n°395009

⁶⁰¹ http://www.liberation.fr/debats/2016/02/09/le-conseil-d-etat-verrou-de-l-elysee_1432165, consulté le 23 avril 2017.

⁶⁰² BARANGER (D.), « *Quel Etat de droit ? Quels contrôles ? Le juge des référés et le maintien en vigueur de l'état d'urgence* », Note sous CE ord., 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n°396220, *RFDA*, n°2, mars-avril 2016, p. 358.

⁶⁰³ *On rencontre ici une sorte de dilemme. Plus le débat contentieux ouvert par le juge des référés du Conseil d'Etat a été large, et plus le juge a souhaité le prendre en compte dans ses motivations, plus a été rendu apparent le caractère d'opportunité, pour ne pas dire politique et même géopolitique, des justifications de l'état d'urgence* », in *Ibid.*

estimé que les techniques de renseignement ne portaient pas atteinte à la liberté individuelle, et n'avaient pas à être de la compétence du juge judiciaire⁶⁰⁴.

En outre, le juge constitutionnel aurait pu, pour fonder la compétence du juge administratif, s'appuyer sur le critère finaliste de la mesure contestée. La jurisprudence classique s'appuie sur ce critère pour estimer que le juge administratif est compétent parce que les mesures sont administratives et visent à sauvegarder l'ordre public, tandis que le juge judiciaire sera compétent pour la police judiciaire et les mesures ayant trait à mettre fin à des infractions déterminées. De manière paradoxale, le juge de la rue de Montpensier effectue un raisonnement inverse, où, parce que la mesure a été prise par le ministre de l'Intérieur, c'est une mesure administrative, et donc, qu'elle a pour but de sauvegarder l'ordre public⁶⁰⁵.

Dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la Ligue des droits de l'homme concernant la copie de données informatiques lors d'une perquisition administrative, le Conseil constitutionnel a estimé que, même si la perquisition est une violation du domicile, le juge administratif est compétent⁶⁰⁶. Cette position revient donc à dire que l'inviolabilité du domicile n'est plus une composante de la liberté individuelle, réduisant encore le champ d'application de cette liberté⁶⁰⁷.

Par voie de conséquence, en écartant le juge judiciaire, l'exécutif a procédé à une administrativisation de la procédure, portant un coup aux libertés individuelles en oubliant de fait que ce champ de compétence « *devrait justifier qu'il soit fait exclusivement appel à [l'autorité judiciaire] lorsqu'il s'agit de défendre les libertés* »⁶⁰⁸, avec pour conséquence une confusion des rôles entre l'administratif et le judiciaire⁶⁰⁹.

2. La distinction discutable du juge constitutionnel entre liberté individuelle et liberté personnelle

Lors de la question prioritaire de constitutionnalité relative à l'assignation à résidence⁶¹⁰, à l'appui de sa position sur l'absence d'atteinte à la liberté individuelle, et par voie de conséquence, à l'éviction du juge judiciaire pour connaître du contentieux, le Conseil constitutionnel va apporter une distinction ambiguë entre la liberté individuelle, d'une part, et la liberté d'aller et venir, d'autre part, cette dernière liberté étant une composante de la liberté personnelle⁶¹¹. Suivant la position de la Cour européenne des droits de l'homme qui distingue

⁶⁰⁴ Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 21.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, § 5.

⁶⁰⁶ « *Ces mesures de perquisition, qui relèvent de la seule police administrative, y compris lorsqu'elles ont lieu dans un domicile, ne peuvent avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que, d'autre part, ces mesures n'affectent pas la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ; que, par suite, ces perquisitions administratives n'ont pas à être placées sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution doit être écarté* », Cons. const., 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, déc. n°2016-536 QPC, § 4.

⁶⁰⁷ ROBLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 430.

⁶⁰⁸ SAFI (F.), « *Etat d'urgence et autorité judiciaire* », in GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017, p. 130.

⁶⁰⁹ *Ibid.*, p. 132.

⁶¹⁰ Cons. const., 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, déc. n°2015-527 QPC.

⁶¹¹ « *Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la*

entre les privations de liberté de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶¹² et les restrictions à la liberté de circulation prévues à l'article 2 du protocole n°4 additionnel de la même Convention⁶¹³, le juge constitutionnel exerce, quant à lui une distinction discutable. En effet, selon le Conseil constitutionnel, le juge judiciaire est compétent seulement si l'assignation à résidence est supérieure à douze heures par jour. Ce juge effectue donc un contrôle de l'intensité de l'atteinte de la mesure pour savoir quel juge est compétent, en distinguant l'atteinte à la liberté individuelle propre à la compétence du juge judiciaire, et l'atteinte à la liberté d'aller et venir, dont le juge administratif aura à apprécier. En réalité, la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir sont intrinsèquement liées, puisqu'elles concerneront concomitamment l'atteinte à la liberté de circulation de la personne visée par la mesure de police administrative⁶¹⁴. La position du juge constitutionnel est donc contestable, d'autant plus que l'intensité de la mesure d'assignation changera la compétence du juge : ainsi, une assignation à résidence de onze heures sera de la compétence du juge administratif puisque ce sera une simple restriction à la liberté d'aller et venir, mais une assignation durant treize heures sera, quant à elle, de la compétence du juge judiciaire, car la mesure portera une atteinte à la liberté individuelle en tant qu'elle sera privative de liberté. Ce n'est donc pas tant la mesure d'assignation à résidence qui est critiquable, que la position du juge constitutionnel, à partir du moment où l'assignation a logiquement pour but de restreindre des droits et libertés à l'égard d'individus constituant une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

3. La tentative de rééquilibrage dans la garantie des droits par le juge administratif

En tentant de participer au rééquilibrage dans la garantie des droits par le juge administratif, ce dernier a exercé un contrôle de proportionnalité des mesures d'application de l'état d'urgence (1°). Cependant, de cette tentative de rééquilibrage, il ressort une effectivité limitée de l'Etat de droit (2°).

1° L'exercice du contrôle de proportionnalité des mesures d'application de l'état d'urgence

A la suite de la décision du juge constitutionnel du 22 décembre 2015, le Conseil d'Etat prononcé un *dictum* dans son ordonnance du 27 janvier 2016. Si le juge judiciaire est évincé du contentieux des assignations à résidence, le Conseil d'Etat a précisé à destination du juge administratif les modalités du contrôle à apporter sur les mesures administratives

nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif », Cons. const., 9 juillet 2010, *M. Orient O. et autre*, déc. n°2010-13 QPC, § 8.

⁶¹² « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté », CEDH, art. 5 § 1.

⁶¹³ « Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique », CEDH, protocole additionnel n°4, art. 2 § 4.

⁶¹⁴ « En réalité, la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir sont les deux faces d'une même liberté – celle de circuler pour reprendre la terminologie européenne – dont le régime diffère selon que la limitation apportée à cette liberté implique une véritable ou une simple restriction », in ROBLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, janvier-février 2016, p. 132.

prises dans le cadre de l'état d'urgence, à savoir un contrôle de proportionnalité des mesures exécutées⁶¹⁵. Allant plus loin que dans l'arrêt du 11 décembre 2015 où le juge administratif évoquait alors, seulement, « *l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir* »⁶¹⁶, la décision du 27 janvier 2016 doit se voir « *comme un guide à l'usage des juridictions administratives (et ont effectivement été) conduites à apprécier la légalité de chaque mesure particulière d'application* »⁶¹⁷. L'intérêt du *dictum* énoncé par le juge du Palais Royal consiste donc à approfondir un triple contrôle fondé sur la nécessité de la mesure, son caractère adapté à la situation et à la proportionnalité des effets au regard des droits et libertés des individus concernés par cette mesure. Le juge judiciaire étant incompétent pour connaître de mesures où l'atteinte à la liberté individuelle est absente, le juge administratif a souhaité renforcer son contrôle sur des mesures exceptionnelles. Un tel contrôle est bienvenu, même s'il intervient tardivement. Il a fallu pour cela attendre plus de vingt ans pour remarquer une telle évolution, dans la mesure où, en 1985, le Conseil d'Etat se limitait encore à un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation⁶¹⁸.

Le juge administratif a donc un rôle important à jouer en matière de protection des droits et libertés, car, en tant que juge des actes réglementaires édictés par l'exécutif, il se doit d'apporter un contrôle permanent et approfondi à l'égard de l'exécutif, qui, concernant l'état d'urgence, « *en maître à la fois le déclenchement et l'application* »⁶¹⁹.

2° Une effectivité limitée de l'Etat de droit

Le juge administratif a fait des efforts pour faire évoluer son contrôle sur les mesures administratives d'application de l'état d'urgence. Cependant, l'éviction du juge judiciaire amène à une situation où seuls les juges constitutionnel et administratif sont en mesure d'apporter des garanties de l'Etat de droit en matière de contrôle de l'application de l'état d'urgence. Dans le cadre de l'Etat de droit, la position restrictive du juge constitutionnel en faveur du juge administratif, et, à plus forte raison, au détriment du juge judiciaire, est difficilement compréhensible dans une situation de crise où l'autorité judiciaire doit apporter un contrôle légitime, étant donné son attribution de gardienne de la liberté individuelle inscrite à l'article 66⁶²⁰. Cette interprétation de l'article 66 de la Constitution par le juge constitutionnel pourrait, à l'avenir, être préjudiciable au requérant, dans la mesure où il serait

⁶¹⁵ « *Que les mesures qui ont été arrêtées, sous le contrôle du juge administratif, à qui il appartient de s'assurer qu'elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent, ont permis d'atteindre des résultats significatifs* », CE ord., 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n°396220, consid. 8.

⁶¹⁶ CE ord., 11 décembre 2015, *M. C. Domnenjoud*, n°395009, consid. 8.

⁶¹⁷ « *L'intérêt ici est de généraliser ce test au-delà des mesures d'assignation à résidence, à toutes les mesures d'application de l'état d'urgence* », in BARANGER (D.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 359.

⁶¹⁸ CE, 25 juillet 1985, *Mme Dagostini*, n°68151.

⁶¹⁹ ROBLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 426.

⁶²⁰ « *La décision n°2015-527 QPC repose sur une interprétation très contre-intuitive, pour ne pas dire dérangeante, de l'article 66 de la Constitution. Il est permis de dire que le juge constitutionnel a fait ici peu de cas de la volonté du constituant d'ériger l'autorité judiciaire, y compris (et peut-être surtout) en temps de crise, en gardienne de la liberté individuelle. Il a distingué là où la Constitution ne distinguait pas, et cela pour aller dans le sens de la restriction des protections accordées aux libertés. Il est aussi permis de dire que, ce faisant, il n'a pas servi la cause de l'Etat de droit* », in BARANGER (D.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 360.

distingué l'intensité d'une mesure de police administrative, qui serait considérée comme seulement restrictive d'une liberté, et donc de la compétence du juge administratif, et non comme privative de liberté, et donc de la compétence du juge judiciaire.

Plus encore, en renvoyant au juge administratif le soin le contrôle des mesures appliquant l'état d'urgence⁶²¹, seul un seul juge, aujourd'hui, est garant de l'Etat de droit de mesures en période appliquant un régime d'exception.

En outre, l'effectivité de l'Etat de droit peut être remise en cause par le caractère a posteriori du contrôle effectué par le juge administratif. Il devient difficile de protéger les droits et libertés des citoyens quand la mesure intervient avant le contrôle du juge⁶²². Par exemple, hormis un recours en responsabilité, il est difficile de réparer le préjudice subi par un individu de l'atteinte portée à l'inviolabilité du domicile avec une perquisition irrégulière, qui, si elle dû être autorisée a priori par le juge, aurait pu être annulée. Pour ce qui concerne les perquisitions, et un contrôle a priori du juge, il serait donc intéressant de revenir au *statu quo ante*, c'est-à-dire avant le 4 janvier 1993⁶²³, quand le préfet avait encore la qualité d'autorité de police judiciaire⁶²⁴. Etant donné que la compétence suit le fond, à partir du moment où une perquisition est prévue par le préfet en tant qu'autorité de police judiciaire, le juge judiciaire retrouverait dès lors compétence pour connaître des perquisitions, et effectuer, de cette façon, un contrôle a priori. Il faudrait, de plus, supprimer l'objet de la perquisition, qui est la sauvegarde de l'ordre public⁶²⁵ et modifier l'article 14-1 de la même loi, « *en vue de confier à l'autorité judiciaire l'exercice d'un contrôle préalable sur les perquisitions administratives* »⁶²⁶. Ces modifications législatives permettraient de modifier une répartition juridictionnelle des compétences qui n'est, aujourd'hui, pas satisfaisante, tant que le contrôle a posteriori des perquisitions administratives sera effectué⁶²⁷. En effet, à partir du moment où

⁶²¹ « A l'exception des peines prévues à l'article 13, les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le Code de justice administrative, notamment son livre V. La condition d'urgence est présumée satisfaite pour le recours juridictionnel en référé formé contre une mesure d'assignation à résidence », L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 14-1.

⁶²² « Le juge intervenant essentiellement a posteriori est parfois impuissant à préserver les droits et libertés : 'le juge arrive toujours trop tard' ou presque et le contrôle de constitutionnalité par voie de QPC est largement inadapté pour protéger concrètement les droits et libertés. Le contentieux des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence montre, une fois de plus, que la justice constitutionnelle telle qu'elle est organisée et conçue dans notre système juridique repose sur un hiatus : celui du contrôle du respect des 'droits et libertés que la Constitution garantit' par un contrôle de constitutionnalité qui se veut abstrait – sans réussir à l'être parfaitement –, alors que sont posées par les justiciables des questions concrètes de violation de leurs droits », in ROBLLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 425-426.

⁶²³ La disposition donnant qualité d'autorité de police judiciaire au préfet a été abrogée avec la L. 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, *JORF*, n°3, 4 janvier 1993, p. 215, art. 148.

⁶²⁴ « En matière de crimes et de délits contre la sûreté de l'Etat et seulement s'il y a urgence, les préfets des départements et le préfet de police peuvent faire personnellement tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et délits ci-dessus spécifiés ou requérir par écrit à cet effet les officiers de police judiciaire compétents », CCP, ancien art. 30.

⁶²⁵ Les autorités administratives ont le pouvoir de prendre des mesures de perquisitions administratives « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics », L. n°55-385 du 3 avril 1955, art. 11 I al. 1.

⁶²⁶ LE BOT (O.), « Etat d'urgence et compétences juridictionnelles », pp. 436-446, *RFDA*, n°3, mai-juin 2016, p. 446.

⁶²⁷ « Il est certain que le juge administratif ne dispose pas des moyens de faire obstacle à une perquisition illégale. La personne faisant l'objet d'une telle mesure est informée de la perquisition au moment où elle débute et celle-ci ne va durer que quelques heures. L'intervention du juge administratif des référés pour faire cesser une opération illégale est impossible car celui-ci a besoin d'au minimum plusieurs heures pour pouvoir

la perquisition a eu lieu, ce n'est qu'après que le juge pourra constater, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, que la mesure est illégale ou non, et/ou, qu'une action indemnitaire pourra être engagée, mais l'atteinte au respect de l'inviolabilité du domicile aura déjà eu lieu.

Une question prioritaire de constitutionnalité sur l'absence de contrôle *a priori* du juge ne donnera pas d'évolution, puisque le juge constitutionnel avait déjà posé le principe de l'absence d'inconstitutionnalité des dispositions prévoyant une telle procédure, étant donné que les justiciables, même avec un contrôle *a posteriori* du juge, ne sont pas privés de voies de recours⁶²⁸.

Parce qu'il traite de la protection des droits et libertés des citoyens, il est encore plus regrettable qu'aucun débat n'ait été développé parmi les membres de la représentation nationale, hormis le sénateur Michel Mercier⁶²⁹, qui s'avère être le rapporteur de la seconde loi de prorogation de l'état d'urgence⁶³⁰. Les nombreuses lois de prorogation ayant eu à être débattues à l'Assemblée nationale et au Sénat, avec les modifications successives de l'article 11 concernant les perquisitions administratives, les parlementaires auraient dû se pencher plus sérieusement sur le texte. Mais il est logique, malheureusement, que cette question n'ait pas été soulevée, quand, à l'Assemblée nationale, il y ait pu avoir plus de la moitié des élus de la Nation qui ne soient pas allés voter les prorogations.

D. La dérogation possible aux engagements internationaux

Depuis le 31 décembre 1973, la France a autorisé la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme⁶³¹, et, depuis le 4 novembre 1980, la France adhère au Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁶³². Par ces deux engagements internationaux, la France s'engage donc à respecter les engagements internationaux relatifs à la protection des droits et libertés. Prenant en compte des situations de crise, que ce soit le

statuer sur une requête. De surcroît, si la perquisition se déroule de nuit, les juridictions sont fermées et aucune permanence nocturne du service public de la justice administrative n'est assurée. Ainsi, même les procédures les plus rapides ouvertes devant le juge administratif ne sont pas assez rapides pour permettre un contrôle de l'opération au moment où celle-ci se déroule et avant qu'elle ne soit achevée », in Ibid., p. 443.

⁶²⁸Cons. const., 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, déc. n°2016-536 QPC, § 11.

⁶²⁹Sénateur UDI de la région Auvergne-Rhône Alpes.

⁶³⁰« *Au regard du bilan de l'exécution des perquisitions, il semble nécessaire que le regard d'un tiers soit, à nouveau et le plus rapidement possible, porté sur les actions des services de police. En effet, toute mesure attentatoire aux libertés comporte un risque d'arbitraire. Or, l'absence de contrôle régulier et effectif du juge administratif au regard des recours possibles en matière de perquisition [...] plaide pour que ces mesures particulièrement dérogatoires ne se prolongent pas pendant une durée excessive », in MERCIER (M.), *Rapport sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*, Commission des lois, Sénat, n°368, 3 février 2016, p. 40.*

⁶³¹L. n°73-1227 du 31 décembre 1973 autorisant la ratification de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de ses protocoles additionnels n°s 1, 3, 4 et 5, *JORF*, 3 janvier 1974, p. 67.

⁶³²L. n°80-460 du 25 juin 1980 autorisant l'adhésion de la République française au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ouvert à la signature le 19 décembre 1966, *JORF*, 26 juin 1980, p. 1 569.

texte onusien⁶³³ ou le texte européen⁶³⁴, ils laissent tous deux une possibilité de déroger aux engagements consentis, si une situation de crise fait apparaître la nécessité d'utiliser des mesures censées remédier à la crise au sein de l'Etat concerné. D'ailleurs, dans le cadre de sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme avait déjà, auparavant, admis la possibilité de telles dérogations concernant les menaces terroristes⁶³⁵.

Au regard des dérogations permises dans le cadre des engagements internationaux de la France, le Conseil d'Etat avait déjà écarté, à propos de l'état d'urgence en novembre 2005, toute inconvictionnalité des assignations à résidence au regard des stipulations de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶³⁶.

A la suite de la déclaration de l'état d'urgence, le 14 novembre 2015, et de la prorogation de l'état d'urgence, le 20 novembre 2015, par ses représentations permanentes, la France a adressé, les 23 et 24 novembre 2015, au Secrétaire général des Nations Unies et au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, une note verbale selon laquelle la France dérogerait à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶³⁷. Paradoxalement, alors que la France émet des réserves pour déroger à l'application des engagements internationaux, le ministre de l'Intérieur expliquait qu'émettre une telle réserve, ce n'est « *pas l'abandon de l'Etat de droit, parce que l'Etat de droit le permet* »⁶³⁸. Cet argument reste néanmoins peu convaincant, car il est difficile d'expliquer qu'une réserve liée à l'application d'un régime d'exception n'est pas l'abandon de l'Etat de droit, fût-il temporaire. A plus forte raison, la réserve met justement en avant un abandon de l'Etat de droit, puisqu'il faut voir, par cette réserve, la dichotomie entre mesures régulières et mesures d'exception. En effet, la réserve émise a pour but de lutter contre le terrorisme, dont la finalité peut nécessiter la mise en place de mesures d'exceptions dérogeant aux droits et libertés⁶³⁹. Ces mesures irrégulières s'appliquent, in fine, dans un cadre juridique d'exception, dérogoire par essence, et par principe temporaire.

De surcroît, la France a voulu garder son pouvoir discrétionnaire pour estimer elle-même si les réserves formulées concernant les deux engagements internationaux étaient justifiés ou non⁶⁴⁰. Si une telle dérogation est permise, le Conseil de l'Europe avait déjà eu à

⁶³³ « *Les Etats parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres Etats parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation* », PIDCP, art. 4 § 3.

⁶³⁴ « *En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la Nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international* », CEDH, art. 1 § 1.

⁶³⁵ Cour EDH, 7 avril 1961, *Lawless c. Irlande*, n°332/57.

⁶³⁶ CE, Ass., 24 mars 2006, *Rolin et Boisvert*, n°286834.

⁶³⁷ Syndicat de la magistrature, *Rapport collectif sur l'état d'urgence. L'urgence d'en sortir*, 2016, p. 10.

⁶³⁸ http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/27/etat-d-urgence-la-france-envisage-de-deroger-a-la-convention-europeenne-des-droits-de-l-homme_4819057_4809495.html, consulté le 25 avril 2017.

⁶³⁹ « *Dans le cycle infernal du terrorisme et du contre-terrorisme, la lutte contre le partisan n'est souvent que l'image inversée du combat partisan lui-même* », in SCHMITT (C.), *Théorie du partisan*, Calmann-Lévy, Paris, 1972, p. 238.

⁶⁴⁰ La France « *estime disposer d'une compétence discrétionnaire pour qualifier que les circonstances de danger public menaçant la vie de la Nation sont réunies, sans qu'un contrôle minimum puisse s'exercer sur cette qualification. La France s'octroie ainsi une marge de manœuvre considérable et contestable quant à la vérification des conditions de déclenchement des articles 15 de la Convention et 4 du PIDCP. Ce faisant, la*

rappeler que la dérogation doit être exceptionnelle, et non devenir un principe général de violation des droits et libertés inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁴¹. La France décide souverainement de déroger ou non aux engagements internationaux, cependant, des experts indépendants des Nations Unies ont exprimé leur inquiétude, quand, à la suite de la loi relative du renseignement, la France a quelques mois plus tard l'état d'urgence, donnant une marge de manœuvre trop importante aux autorités administratives, allant plus loin que le champ de la lutte contre le terrorisme, comme ont pu l'observer ces experts concernant l'assignation à résidence de militants écologistes⁶⁴². De plus, si la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est jamais penchée sur la validité de la réserve française, elle pourrait, à l'avenir, y effectuer un contrôle, puisque cette Cour a affirmé sa compétence en matière de contrôle des réserves émises par les Etats membres, et en avait d'ailleurs écarté une, le 26 avril 1988⁶⁴³.

Cependant, la France a maintenu ce régime sans se soucier des inquiétudes des mesures prises eu égard à ces dérogations. Ainsi, saisi dans le cadre d'un référé-liberté à propos d'une assignation à résidence, le Conseil d'Etat a estimé que la mesure administrative n'était pas contraire à la liberté de circulation⁶⁴⁴, prévue à l'article 2 du protocole n°4 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette position se justifie, dans la mesure où l'atteinte n'est pas manifestement disproportionnée, puisque le but de l'assignation à résidence consiste à surveiller un individu constituant une menace pour l'ordre et la sécurité publics, et donc de réduire sa liberté de circulation.

Si la France estime qu'il n'y a pas de violation des engagements internationaux, elle doit toutefois se conformer et faire procéder à un contrôle des réserves émises, mais elle doit aussi signifier la date de la fin de la dérogation au Conseil de l'Europe⁶⁴⁵. Ce point accrédi tera alors l'idée que, s'il y a une date de fin pour la réserve, l'état d'urgence ne s'inscrira pas dans un temps indéterminé, comme c'est le cas actuellement, avec des prorogations successives.

§ 3 : L'utilisation à des fins politiques de l'état d'urgence

L'état d'urgence est utilisé à des fins politiques, comme le montrent les mesures administratives à visée politique facilitées par l'état d'urgence (A). A plus forte raison, cette utilisation politique est confortée par les juges constitutionnel et administratif (B), ce qui a permis, *in fine*, l'inscription du droit d'exception dans le droit commun (C).

France remet en cause le rôle essentiel des organes de surveillance dans l'évaluation de l'existence des conditions requises de déclenchement de l'article 15 CEDH et 4.3 du PIDCP », in Syndicat de la magistrature, *op. cit.*, 2016, p. 10.

⁶⁴¹Conseil de l'Europe, assemblée parlementaire, 24 janvier 2002, *Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme*, rés. n°1271(2002).

⁶⁴²<https://www.nextinpact.com/news/98151-etat-d-urgence-surveillance-internationale-france-inquiete-rapporteurs-speciaux-l-onu.htm>, consulté le 25 avril 2017.

⁶⁴³Cour EDH, 29 avril 1988, *Belilos c. Suisse*, n°10328/83.

⁶⁴⁴CE ord., 11 décembre 2015, *M. C. Domenjoud*, n°395009, consid. 25.

⁶⁴⁵CEDH, art. 15 § 3.

A. Les mesures administratives à visée politique facilitées par l'état d'urgence

A l'image de l'assignation à résidence des militants écologistes pour la conférence sur le changement climatique, les autorités administratives se sont servies de l'état d'urgence pour prendre des mesures d'interdiction de réunion, de manifestation. Le Président de la République, François Hollande a d'ailleurs avoué s'être servi de l'état d'urgence pour restreindre la liberté d'action et de réunion des militants écologistes⁶⁴⁶. C'est en raison de réprimer les divergences politiques qu'un couple de maraîchers bio a été perquisitionné sur le fondement de la lutte contre le terrorisme : leur grief, avoir manifesté et distribué des tracts contre l'aéroport Notre-Dame-Des-Landes deux ans auparavant⁶⁴⁷.

Hormis la fermeture d'une salle de prière clandestine suspectée d'être liée à l'islam radical dans un foyer pour immigrés, les autres interdictions de réunion n'ont concerné que des événements politiques ou sociaux liés à des risques de troubles à l'ordre public, sans avoir, de près ou de loin, un lien avec le terrorisme ou l'islam radical⁶⁴⁸. Dans un contexte de tension sociale, l'état d'urgence permet une interdiction des manifestations « à géométrie variable »⁶⁴⁹, avec pour motif la sauvegarde de l'ordre public, et dans le but de taire les divergences d'opinion sur la voie publique qui sont fréquentes depuis l'élection de François Hollande à la présidence de la République⁶⁵⁰.

Les autorités administratives ont pris comme mesures administratives, des interdictions de séjour près de la zone de manifestation, pour des militants d'extrême-gauche, dans le cadre de la contestation de la loi travail, en avril et en mai 2016⁶⁵¹. Suivant le même raisonnement que pour les assignations à résidence de militants écologistes, concernant le lien entre les motifs justifiant la déclaration et la nature des motifs ayant conduit aux mesures d'application de l'état d'urgence, le 17 mai 2016, le Tribunal administratif de Paris a annulé neuf interdictions de séjour concernant ces militants. Paradoxalement, le juge administratif aurait dû, ici, suivre les préconisations prises par les services de renseignement intérieur⁶⁵², puisque

⁶⁴⁶ « C'est vrai, l'état d'urgence a servi à sécuriser la COP 21, ce qu'on n'aurait pu faire autrement », in DAVET (G.) et LHOMME (F.), *Un président ne devrait pas dire ça...*, Ed. Stock, Paris, 2017, p. 706.

⁶⁴⁷ <http://www.bastamag.net/Perquisition-administrative-chez-des-maraichers-bio-Ils-s-attendaient-a-quoi>, consulté le 25 avril 2017.

⁶⁴⁸ « Sur le fondement de l'état d'urgence et en raison de risques de troubles à l'ordre public, le préfet de Mayotte a quant à lui interdit deux manifestations en novembre 2015 : une marche pacifique contre l'insécurité à Koungou et une marche citoyenne contre les étrangers en situation irrégulière. Dix arrêtés préfectoraux ont notamment interdit des rencontres de football, y compris des rencontres amateurs dépourvues de visibilité nationale, mais également deux spectacles à Paris, un forum philosophique au Mans et un salon Studyrama à Toulon. Cet outil a également permis au préfet du Val-d'Oise, par un arrêté du 25 novembre 2015, de prononcer la fermeture du sous-sol du foyer d'accueil d'immigrés ADEF de Pointoise pour une durée indéterminée, au motif qu'il accueillait une salle de prière clandestine où étaient tenus des prêches radicaux », in RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *op. cit.*, 6 décembre 2016, p. 87.

⁶⁴⁹ <http://www.atlantico.fr/decryptage/interdiction-manifestations-geometrie-variable-etat-urgence-finira-t-en-quasi-dictature-eric-verhaeghe-2580739.html>, consulté le 25 avril 2017.

⁶⁵⁰ <http://www.humanite.fr/sous-pression-hollande-et-valls-veulent-interdire-les-manifestations-609787>, consulté le 25 avril 2017.

⁶⁵¹ <https://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/021707896368/021707896368-code-du-travail-ce-que-prevoit-le-projet-de-loi-el-khomri-1201592.php>, consulté le 26 avril 2017.

⁶⁵² « Antonin B. s'était vu notifier une interdiction de manifester le 17 mai. Mais le tribunal administratif avait cassé cette décision. Lors de l'audience, une note blanche, datée du 28 avril 2016, des services de la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) avait été citée par l'avocat de la préfecture. Dans ce document, [...] « le préfet relevait que l'activiste présumé avait participé à deux rassemblements interdits et était soupçonné d'avoir participé à l'agression d'un militaire, hors service, engagé dans l'opération Sentinelle

l'un des militants, dont l'interdiction de séjour a été annulée, a ensuite été arrêté pour avoir été suspecté d'une tentative de meurtre à l'encontre d'un fonctionnaire de police, toujours dans le cadre de ces manifestations⁶⁵³.

Entre le 14 novembre 2015 et le 15 novembre 2016, 570 interdictions de séjour ont été prononcées, majoritairement pour interdire le déplacement des individus concernés à des événements sportifs ou des manifestations sur la voie publique⁶⁵⁴.

B. Une utilisation politique confortée par les juges constitutionnel et administratif

Cette utilisation à des fins politiques a, par ailleurs, été confortée par la décision du juge des référés, puisque celui-ci a considéré que l'assignation à résidence de militants écologistes n'était pas illégale, même si celle-ci n'était pas mise en œuvre pour prévenir le terrorisme, à partir du moment où l'individu constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics⁶⁵⁵. A plus forte raison, lors du contentieux des assignations à résidence de ces militants, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur l'atteinte éventuelle à la liberté de réunion ou de manifestation. De façon très laconique, celui-ci estime que les dispositions relatives à l'assignation à résidence, inscrites à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, « *ne méconnaissent ni la liberté d'expression et de communication ni aucun droit ou liberté que la Constitution garantit* »⁶⁵⁶. Il n'est pas fait état expressément de la liberté de réunion ou de manifestation par le juge constitutionnel. Tout au plus, le juge constitutionnel avait évoqué le droit d'expression collective des idées et des opinions dans sa décision relative à la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, du 18 janvier 1995⁶⁵⁷. Si, en tant que telle, une assignation à résidence ne porte pas une atteinte à la liberté d'expression et de communication, cette mesure de police administrative a été justement prise pour éviter l'exercice d'un tel droit d'expression collectif dans le contexte du sommet international organisé à Paris. Par la mesure individuelle de restriction à la liberté d'aller et venir, c'est bien, à plus forte raison une atteinte à la liberté de manifester que l'assignation à résidence visait.

Dans le cadre d'une seconde question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a dû se prononcer sur l'interdiction de réunion. Si le juge de rue de Montpensier considère que l'interdiction de réunion liée à la fermeture des salles de spectacle, débits de boisson et lieux de réunion⁶⁵⁸ doit respecter le droit d'expression collective des

dans la capitale », in http://www.lexpress.fr/actualite/societe/voiture-de-police-incendiee-antonin-b-coupable-ideal-ou-militant-violent_1795669.html, consulté le 23 avril 2017.

⁶⁵³http://www.lexpress.fr/actualite/societe/voiture-de-police-incendiee-antonin-b-coupable-ideal-ou-militant-violent_1795669.html, consulté le 23 avril 2017.

⁶⁵⁴RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *op. cit.*, 6 décembre 2016, p. 88-90.

⁶⁵⁵CE ord., 11 décembre 2015, *M. C. Domenjoud*, n°395009, § 14.

⁶⁵⁶Cons. const., 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, déc. n°2015-527 QPC, § 17.

⁶⁵⁷Cons. const., 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, déc. n°94-352 DC, § 24.

⁶⁵⁸« *Le ministre de l'Intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une*

idées et des opinions⁶⁵⁹, le fait que cette interdiction soit effectuée dans le cadre de l'état d'urgence n'est pas contraire à la Constitution⁶⁶⁰.

Alors que dans la décision du 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel ne se prononce pas expressément sur l'atteinte ou non à la liberté de manifestation⁶⁶¹, dans la décision du 19 février 2016, le Conseil n'opère pas de contrôle effectif puisqu'il estime que « *les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de régir les conditions dans lesquelles sont interdites les manifestations sur la voie publique* »⁶⁶². Cette position amène donc à penser que, même dans le cadre de l'état d'urgence, les dispositions régissant les manifestations ressortent du droit commun⁶⁶³. Même si le droit commun régit les manifestations, il aurait été bienvenu que le juge constitutionnel apporte des précisions nécessaires sur l'atteinte potentielle à la liberté de manifestation dans le cadre de l'état d'urgence, sans évoquer de manière superficielle qu'il n'y a pas eu d'atteinte.

De plus, le Conseil constitutionnel n'a pas apporté de précisions sur la constitutionnalité de la liberté de manifestation, toujours évoquée comme un droit d'expression collective des idées et des opinions⁶⁶⁴. Sans apporter de précision à ce sujet, le juge constitutionnel renvoie, tout comme en matière d'assignation à résidence ou de perquisition administrative, au juge administratif d'assurer qu'un contrôle proportionné est exercé sur les mesures d'application des mesures de l'état d'urgence⁶⁶⁵. A cet effet, le Conseil constitutionnel n'a pas tranché et a préféré répondre de manière évasive et opportuniste sur le

provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2. Peuvent également être interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre. Les cortèges, défiles et rassemblements de personnes sur la voie publique peuvent être interdits dès lors que l'autorité d'administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose », L. n°55-385 du 3 avril 1955 préc., art. 8.

⁶⁵⁹ « *Qu'en ce qu'elles restreignent la liberté de se réunir, ces dispositions portent atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions* », Cons. const., 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, déc. n°2016-536 QPC, § 6.

⁶⁶⁰ « *Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, opèrent une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le droit d'expression collective des idées et des opinions et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* », Cons. const., 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, déc. n°2016-535 QPC, § 10.

⁶⁶¹ Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité à propos d'une assignation à résidence, le requérant invoquait aussi le fait que cette mesure portait atteinte à la liberté de manifestation. Le Conseil constitutionnel n'a pas précisé d'éléments sur la liberté de manifestation : « *considérant que les dispositions des neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, qui ne méconnaissent ni la liberté d'expression et de communication ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution, doivent être déclarées conformes à la Constitution* », Cons. const., 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, n°2015-527 QPC, § 17.

⁶⁶² Cons. const., 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, déc. n°2016-536 QPC, § 5.

⁶⁶³ ROBLOT-TROIZIER (A.), « *Etat d'urgence et protection des libertés* », pp. 424-435, *RFDA*, n°3, mai-juin 2016, p. 430-431.

⁶⁶⁴ « *Qu'en ce qu'elles restreignent la liberté de se réunir, ces dispositions portent atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions* », Cons. const., 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, déc. n°2016-536 QPC, § 6.

⁶⁶⁵ « *Le juge administratif est chargé de s'assurer que chacune de ces mesures est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit* », Cons. const., 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, déc. n°2016-536 QPC, § 8.

sujet sensible de la protection des droits et libertés dans le cadre de l'état d'urgence⁶⁶⁶, tout en renvoyant le contrôle au juge administratif, sans prendre, ainsi, trop de responsabilités.

C. L'inscription du droit d'exception dans le droit commun

Si la mise en place de l'état d'urgence le 14 novembre 2015 semblait être une réponse juridique appropriée⁶⁶⁷, cette mesure a été appliquée pour une durée de deux ans, dont l'efficacité et le bilan n'appelaient pas à de telles prorogations. A la suite de la dernière prorogation du 11 juillet 2017, il a été prévu que ce régime d'exception prenne fin le 1^{er} novembre, pour être substitué par une loi de lutte contre le terrorisme, dont les nombreux éléments ont pour but de reprendre ce que prévoyait l'état d'urgence. Les sénateurs ont en effet adopté le 18 juillet 2017, le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme⁶⁶⁸. Ce texte législatif a pour but d'inscrire dans le droit commun des mesures d'exception originellement prévues pour l'état d'urgence seulement, comme, par exemple, la fermeture des lieux de culte, et souhaiterait inscrire à l'article L. 227-1 du Code de la sécurité intérieure, la fermeture des lieux de culte, pour une durée de six mois, concernant les lieux de culte « *dans lesquels les propos qui sont tenus, les écrits qui sont diffusés ou les activités qui se déroulent, provoquent à la violence, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* »⁶⁶⁹. Plus spécifiquement, ce projet de loi concerne tout particulièrement l'harmonisation des mesures de surveillance administrative sur la procédure pénale (1), ou l'inscription dans le droit commun des perquisitions administratives (2).

1. L'harmonisation des mesures de surveillance administrative sur la procédure pénale

Si le projet de loi traite de la fermeture des lieux de culte, il est aussi prévu la mise en place de mesures de surveillance à l'égard d'individus radicalisés et suspectés de vouloir commettre des actes de terrorisme, ou d'appartenir à un réseau souhaitant commettre ces actes. Ainsi, une restriction de déplacement géographique pourra être autorisée à l'encontre de cette personne, cette mesure administrative étant autorisée par le ministre de l'Intérieur, mais après avis du procureur de la République de Paris et du procureur de la République territorialement compétent⁶⁷⁰, avec la possibilité d'un déplacement quotidien auprès d'un commissariat ou d'une unité de la Gendarmerie nationale⁶⁷¹, et cela pour une durée de trois mois renouvelable. Cette mesure permet ainsi à la personne visée de continuer de mener une vie familiale normale, mais encore de pouvoir se déplacer au travail, sans qu'il y ait de restrictions importantes comme apportées précédemment avec l'assignation à résidence.

⁶⁶⁶ « *Modelant la définition des libertés constitutionnelles à sa guise pour servir ce dessein, le juge constitutionnel apparaît comme un rempart peu efficace à la protection des droits et libertés* », in ROBLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, mai-juin 2016, p. 431.

⁶⁶⁷ WARUSFEL (B.), « Etat d'urgence : quand le droit rencontre la crise », in GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017, p. 176.

⁶⁶⁸ <http://www.senat.fr/leg/tas16-115.html>, consulté le 30 août 2017.

⁶⁶⁹ Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art.

2.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, art. 3.

⁶⁷¹ *Ibid.*

La mesure de surveillance pourra être complétée par une « *surveillance électronique mobile* »⁶⁷², qui se substituerait alors à l'obligation d'aller voir les services de police ou de gendarmerie quotidiennement. Alors que cette mesure devient administrative, puisque le ministre de l'Intérieur propose ici à l'individu concerné le port du bracelet électronique, cette mesure existe déjà, en procédure pénale. Plus précisément, un individu condamné à des peines n'excédant pas deux ans de prison, ou sous liberté conditionnelle peut avoir l'obligation de porter ce bracelet par le juge de l'application des peines⁶⁷³. Le projet de loi transpose donc la procédure pénale dans le cadre de la police administrative, faisant ici du port du bracelet électronique non plus une substitution à la prison dans le cadre de la procédure pénale, mais une mesure administrative de surveillance, dont l'efficacité a été mise à mal depuis qu'il a été découvert qu'un appareil brouillant les ondes permettait aux détenus de déjouer le système de surveillance⁶⁷⁴.

En outre, le ministre de l'Intérieur pourrait utiliser d'autres mesures de surveillance que celles développées précédemment, comme par exemple l'obligation de déclaration de la part de l'individu concerné, que ce soit au regard du changement de domicile, de ses déplacements⁶⁷⁵, mais encore d'interdire le regroupement, c'est-à-dire « *de ne pas se retrouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste* »⁶⁷⁶. Cette dernière mesure administrative n'est qu'une application sur le territoire national, de la mesure concernant des combattants djihadistes revenus en France⁶⁷⁷, qui sont l'objet d'un contrôle administratif⁶⁷⁸.

A plus forte raison, toutes ces mesures administratives sont l'exacte transposition des mesures déjà inscrites dans le Code de procédure pénale pour le contrôle judiciaire, à la différence que les mesures administratives seront décidées par le ministre de l'Intérieur, tandis que le contrôle judiciaire et les mesures afférentes ne peuvent être ordonnées que par un juge d'instruction ou un juge des libertés et de la détention⁶⁷⁹. En effet, l'article 138 du Code de procédure pénale prévoit une liste de mesures fixées aux individus placés sous contrôle judiciaire, dont l'assignation à résidence, la restriction du déplacement géographique,

⁶⁷²Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art. 3.

⁶⁷³CPP, art. 723-7.

⁶⁷⁴« Une alarme silencieuse est censée se déclencher si le porteur du bracelet quitte le lieu de résidence en dehors de ses heures prévues de sortie, précise un haut fonctionnaire. Or ce brouilleur stoppait l'émission de ce signal d'alarme », in <http://www.leparisien.fr/espace-premium/actu/des-ondes-pour-brouiller-les-pistes-13-05-2015-4766283.php>, consulté le 30 août 2017.

⁶⁷⁵Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art. 3.

⁶⁷⁶*Ibid.*.

⁶⁷⁷« Le ministre de l'Intérieur, peut, après en avoir informé le procureur de la République de Paris, faire obligation à toute personne mentionnée à l'article L. 225-1, dans un délai maximal d'un an à compter de la date certaine de son retour sur le territoire national, de : 1° déclarer son domicile et tout changement de domicile ; 2° ne pas se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Ces obligations sont prononcées pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois par décision motivée », CSI, art. L. 225-3.

⁶⁷⁸« Toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français peut faire l'objet d'un contrôle administratif dès son retour sur le territoire national », *Ibid.*, art. L. 225-1.

⁶⁷⁹CPP, art. 137-2.

l'interdiction de se déplacer dans certains lieux ou de rencontrer certaines personnes, mais encore de se rendre quotidiennement à la police ou à la gendarmerie⁶⁸⁰, ou encore, le port du bracelet électronique⁶⁸¹.

2. L'inscription dans le droit commun des perquisitions administratives

Outre les mesures de surveillance, transposant le droit de la procédure pénale en droit administratif, le projet de loi a aussi pour but d'appliquer dans le droit commun, les perquisitions administratives mises en place lors de l'état d'urgence. Ainsi, il sera possible pour l'autorité administrative compétente de demander une perquisition administrative mais aussi une perquisition informatique, avec la grande différence cependant, que cette autorité administrative devra en faire la demande préalable auprès du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris après avis du procureur de la République de Paris, ordonner une perquisition administrative⁶⁸². S'il y a une inscription du droit de l'exception dans le droit commun, il faut néanmoins noter l'évolution, avec l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire pour une mesure attentatoire à la propriété privée. A plus forte raison, « *l'information du procureur de la République de Paris qu'elle prévoit est de nature à contribuer à la bonne articulation entre l'opération de visite et de saisies organisée par le projet de loi et les procédures pénales en matière de terrorisme* »⁶⁸³. Il y a donc, là encore, une forte similarité, voire une convergence avec la procédure pénale, puisque lors d'une enquête de flagrance, la perquisition judiciaire suivie d'une saisie est effectuée par l'officier de police judiciaire, et autorisée par le procureur de la République⁶⁸⁴.

La perquisition administrative du projet de loi a été prévue sur les horaires légaux, à savoir entre six heures du matin et vingt-et-une heures le soir⁶⁸⁵. La perquisition administrative pour lutter contre le terrorisme devrait ainsi s'inscrire dans le droit commun,

⁶⁸⁰ « *Le contrôle judiciaire peut être ordonné par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention si la personne mise en examen encourt une peine d'emprisonnement correctionnel ou une peine plus grave. Ce contrôle astreint la personne concernée à se soumettre, selon la décision du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention, à une ou plusieurs des obligations ci-après énumérées : 1° ne pas sortir des limites territoriales déterminées par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention ; 2° ne s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat ; 3° ne pas se rendre en certains lieux ou ne se rendre que dans les lieux déterminés par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention ; 4° informer le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention de tout déplacement au-delà de limites déterminées ; [...] 9° s'abstenir de recevoir ou de rencontrer certaines personnes spécialement désignées par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention, ainsi que d'entrer en relation avec elles, de quelque façon que ce soit* », *Ibid.*, art. 138.

⁶⁸¹ L'assignation à résidence avec surveillance électronique est une obligation exécutée sous le régime du placement sous surveillance électronique, à l'aide du procédé prévu par l'article 723-8. Elle peut également être exécutée sous le régime du placement sous surveillance électronique mobile, à l'aide du procédé prévu par l'article 763-12 », *Ibid.*, art. 142-5.

⁶⁸² Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art. 4.

⁶⁸³ CE, 15 juin 2017, *Avis sur un projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, n°393348., consid. 14.

⁶⁸⁴ CPP, art. 56.

⁶⁸⁵ Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art. 4.

avec un horaire conforme aux heures de perquisition⁶⁸⁶. Cette possibilité ne fait que s'ajouter à ce qui est possible depuis la loi du 3 juin 2016 précitée⁶⁸⁷, cette fois-ci en matière de répression du terrorisme, puisque s'il s'agit de « crimes et délits constituant des actes de terrorisme »⁶⁸⁸, les enquêteurs pourront perquisitionner de nuit dans des locaux d'habitation⁶⁸⁹, ce qui était déjà dérogatoire par principe au droit commun, car fondé sur un simple risque alors qu'une telle mesure en procédure pénale limitativement définie⁶⁹⁰, le Conseil constitutionnel étant, en 1996, très strict à l'égard de telles mesures au regard de la trop forte atteinte portée à la liberté individuelle⁶⁹¹. Déjà, en 1996, la question de la protection des droits et libertés avait été mise à mal, puisque la loi du 30 novembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme⁶⁹² ne fut pas délibérément soumise au contrôle *a priori* du juge constitutionnel, une manœuvre répétée à la demande du Premier ministre, Manuel Valls, pour les autres textes législatifs liés au terrorisme⁶⁹³.

Si cette perquisition est demandée par l'autorité administrative, le fait que l'autorité judiciaire autorise cette mesure de visite et de saisies amènerait donc à un recours, non pas devant le juge administratif, mais devant le premier président de la Cour d'appel de Paris⁶⁹⁴.

Au final, les décideurs politiques ont donc pris comme parti pris d'inscrire dans le droit commun le droit d'un régime d'exception, qui, sous couvert de lutte contre le terrorisme « ne justifie [pas] que la sauvegarde de l'ordre public bascule dans l'arbitraire et que les

⁶⁸⁶ « Sauf réclamation faite de l'intérieur de la maison ou exceptions prévues par la loi, les perquisitions et les visites domiciliaires ne peuvent être commencées avant 6 heures et après 21 heures », CPP, art. 59.

⁶⁸⁷ L. n°2016-731 du 3 juin 2016, art. 1.

⁶⁸⁸ CPP, art. 706-73 11°.

⁶⁸⁹ *Ibid*, art. 706-90.

⁶⁹⁰ Des conditions strictes sont normalement fixées pour de telles perquisitions nocturnes : si les perquisitions sont autorisées hors locaux d'habitation, pour ces derniers, seule l'urgence pourra justifier l'autorisation par le juge d'instruction d'une telle mesure, c'est-à-dire « 1° lorsqu'il s'agit d'un crime ou un d'un délit flagrant ; 2° lorsqu'il existe un risque immédiat de disparition de preuves ou des indices matériels ; 3° lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'une ou plusieurs personnes se trouvant dans les locaux où la perquisition doit avoir lieu sont en train de commettre des crimes ou des délits entrant dans le champ d'application des articles 706-73 et 706-73-1 ; 4° lorsque leur réalisation, dans le cadre d'une information relative à une ou plusieurs infractions mentionnées au 11° de l'article 706-73, est nécessaire afin de prévenir un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique », *Ibid*, art. 706-91.

⁶⁹¹ « Considérant qu'à l'inverse, la possibilité de telles visites, perquisitions et saisies de nuit, pendant une période qui n'est pas déterminée par la loi, dans tout lieu, y compris dans les locaux servant exclusivement à l'habitation, en cas d'enquête préliminaire et au cours d'une instruction préparatoire, alors que d'une part le déroulement et les modalités de l'enquête préliminaire sont laissées à la discrétion du procureur de la République, ou sous son contrôle, des officiers et agents de police judiciaire, et que d'autre part, dans l'instruction préparatoire, l'autorité déjà investie de la charge de celle-ci se voit en outre attribuer les pouvoirs d'autoriser, de diriger et de contrôler des opérations en cause, est de nature à entraîner des atteintes excessives à la liberté individuelle », Cons. const., 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, n°96-377 DC, § 18.

⁶⁹² L. n°96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme, *JORF*, n°1, 1^{er} janvier 1997, p. 9.

⁶⁹³ « Et c'est sûrement pour cette raison que le Premier ministre a ouvertement demandé – demande extravagante – après les attentats du 11 novembre 2015, que certaines lois ne soient pas soumises au contrôle *a priori* du Conseil afin d'éviter la censure. Voilà une claire manifestation du passage d'un Etat de droit à un Etat de non droit, un Etat où ceux qui légifèrent ont parfaitement conscience des atteintes qu'ils portent, au nom de l'état d'urgence, aux libertés individuelles », in SAFI (F.), *op. cit.*, 2017, p. 125-126.

⁶⁹⁴ Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art. 4.

libertés fondamentales soient inutilement ou durablement écartées »⁶⁹⁵. Il faut certes relever la demande du Conseil d'Etat d'introduire les procédures de référé pour l'interdiction des lieux de culte⁶⁹⁶, et l'intervention du juge judiciaire dans les nouvelles mesures administratives, mais ce projet est l'aboutissement de ce qui était craint, c'est-à-dire « *un basculement possible vers un état d'exception permanent qui – au nom de la lutte contre le terrorisme – pourrait fragiliser l'état de droit dans notre pays* »⁶⁹⁷. Qui plus est, même avec l'intervention du juge judiciaire, ce texte législatif ne fait que mettre en avant l'extension des pouvoirs de police administrative, et participe donc au phénomène tendant à « *banaliser ce qui doit demeurer une législation d'exception* »⁶⁹⁸. Plus encore, la banalisation de l'état d'urgence avec les multiples prorogations, complétées entre temps par des dispositions de droit commun dans la lutte contre le terrorisme⁶⁹⁹, ne semblait donc être qu'une étape vers l'atteinte aux libertés fondamentales, consacrée avec un « *coup d'Etat d'urgence permanent* »⁷⁰⁰.

Conclusion du Chapitre. En matière de coordination, il s'avère que plus la menace terroriste se maintient sur le sol national et en Syrie, plus le nombre de structures et de cellules de coordination antiterroristes sont créées, ce qui n'aide aucunement à l'efficacité dans la lutte antiterroriste. Entre le Conseil national du renseignement, l'Unité de coordination de lutte antiterroriste, l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme, la cellule de coordination entre le renseignement intérieur et extérieur, la cellule Hermès, et enfin, la cellule Allât, il existe donc six structures de coordination du renseignement dédiées pour partie ou entièrement à la lutte contre le terrorisme. La prévention du terrorisme ne sera pas efficace parce qu'une autre structure a été créée, et parce que nouvelles réunions régulières sont mises en place. Face au constat de cet enchevêtrement, une Agence nationale de la lutte antiterroriste, à vocation interministérielle est nécessaire, même si la création d'une division antiterroriste au sein du Conseil national du renseignement, comprenant tous les services antiterroristes, est bienvenue. Mais, le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve avait émis une fin de non-recevoir concernant la préconisation d'une simplification des structures de coordination, pérennisant ainsi la « *réunionite* », un mal administratif français.

Loin du choc de simplification, le nouveau Président de la République Emmanuel Macron, a présenté, lors du Conseil de défense et de sécurité nationale du 24 mai 2017, la création, pour le territoire national, d'une « *task force* »⁷⁰¹ anti-Daech, qui se voudra être un

⁶⁹⁵GOHIN (O.), « L'état d'urgence : droit et contentieux constitutionnels », in GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017, p. 118.

⁶⁹⁶Hormis ce point, le Conseil d'Etat considéra que le projet de loi comprenait des mesures légales car proportionnées, et ne méconnaissent donc pas les droits et libertés, voir CE, 15 juin 2017, *Avis sur un projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, n°393348.

⁶⁹⁷WARUSFEL (B.), « Etat d'urgence : quand le droit rencontre la crise », in GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017, p. 178-179.

⁶⁹⁸RENAUDIE (O.), « L'état d'urgence et le juge administratif », in GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017, p. 154-155.

⁶⁹⁹Cela avait pu être observable avec la L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc.

⁷⁰⁰Entretien avec Me Isabelle COUTANT-PEYRE, 10 février 2016.

⁷⁰¹Cela signifie littéralement force opérationnelle. Il est donc désormais opéré l'utilisation de termes anglais pour désigner des structures ou organismes dont la dénomination pourrait être faite en français, ou, comme souvent, en acronymes.

« état-major permanent des opérations de sécurité intérieure, de renseignement et de lutte contre le terrorisme »⁷⁰². Annoncée lors du Conseil de défense et de sécurité nationale du 7 juin 2017, le Centre national du contre-terrorisme (CNCT) comprendra les ministres des de l'Intérieur, de l'Economie, de la Justice et des Armées, dans but d'effectuer un pilotage stratégique du renseignement en matière de contre-terrorisme⁷⁰³. Rattachée au Président de la République, cette structure relevant du Conseil national du renseignement et du coordonnateur national du renseignement de la lutte contre le terrorisme⁷⁰⁴, a été créée dans une intention louable, et de communication politique, sans pour autant qu'il y ait une volonté de simplifier les structures de coordination existantes en matière de lutte contre le terrorisme. En effet, le but affiché était prioritairement d'avoir une structure propre au Président de la République, en éludant l'absorption des autres unités de coordination par cette nouvelle structure⁷⁰⁵. Ainsi, au lieu de faire preuve de simplification au regard des organismes de coordination, « le rôle de ces structures devra donc être réévalué pour éviter de complexifier encore l'organisation du renseignement français »⁷⁰⁶. Pourtant, le simple fait d'avoir créé une nouvelle structure de coordination, sans avoir pensé à faire œuvre de regroupement des autres structures, est, par là même, une complexification de l'organisation administrative du renseignement. De surcroît, créer une force opérationnelle n'était pas nécessaire, puisque, lors de la réunion du Conseil national du renseignement du 13 janvier 2016, une orientation similaire de la politique du renseignement français avait été donnée⁷⁰⁷. Il n'y avait donc aucune utilité à mettre en place une nouvelle structure. L'instauration de cette force opérationnelle aurait pu être le moyen de parvenir à faciliter une organisation administrative sclérosée par le millefeuille d'organismes et de structures, sans pour autant savoir si leur nombre grandissant est synonyme d'efficacité dans la lutte antiterroriste.

Par ailleurs, malgré la circulaire du 25 novembre 2015⁷⁰⁸ précisant les modalités de mise en œuvre et le respect de la dignité et de la sécurité des personnes durant les perquisitions, de nombreuses erreurs furent commises. Les dérives⁷⁰⁹ de l'application des

⁷⁰² *Le Figaro*, mercredi 24 mai 2017, p. 5.

⁷⁰³ *Le Figaro*, jeudi 8 juin 2017, p. 4.

⁷⁰⁴ D. n°2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au Centre national de contre-terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°1.

⁷⁰⁵ *Le Figaro*, jeudi 8 juin 2017, p. 4.

⁷⁰⁶ <http://www.la-croix.com/France/Securite/Emmanuel-Macron-lance-task-force-anti-Daech-2017-05-25-1200850095>, consulté le 27 mai 2017.

⁷⁰⁷ « Au cours de ce Conseil, il a été décidé d'approfondir l'intégration de l'action intérieure et extérieure des services de renseignement qui concourent à la prévention et à la lutte contre le terrorisme, aussi bien en France qu'à l'étranger, tout particulièrement à partir des zones de transit et des sanctuaires où se regroupent les terroristes qui veulent commettre des actes terroristes sur notre sol. (...) Le pilotage opérationnel quotidien de la stratégie de lutte contre le terrorisme visant le territoire national est placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, avec le concours de l'ensemble de la communauté française du renseignement », in <http://rpdefense.over-blog.com/2016/01/conseil-national-du-renseignement.html>, consulté le 29 mai 2017.

⁷⁰⁸ « C'est parce que la perquisition administrative est une mesure exceptionnelle qui porte particulièrement atteinte aux libertés individuelles des personnes que les policiers ou les gendarmes qui y procèdent sont tenus d'être exemplaires dans son exécution. De même, ils doivent être attentifs au respect de la dignité et de la sécurité des personnes qui sont placées sous leur responsabilité durant le temps des opérations », Circ. du 25 novembre 2015 relative aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence, INTK1522850J, p. 3.

⁷⁰⁹ « Il est indéniable que l'anti-terrorisme devient un mode autoritaire de gouvernement pour effacer les principes minimaux de garantie des droits des personnes, et génère une fabrique à chiffre d'affaire dans le

mesures d'état d'urgence sont nombreuses voire empruntées d'amateurisme : ainsi, le musicien et jazzman Ibrahim Maalouf a été arrêté car signalé « *Interpol positif* » ; un restaurant a été perquisitionné avec des portes défoncées au bélier sous l'œil des clients sans que rien ne soit trouvé d'anormal⁷¹⁰ ; une jeune fille a même été blessée par le RAID lors d'une perquisition où le père a été suspecté à tort⁷¹¹, etc.

Au regard des résultats des différentes mesures prises par les autorités administratives, il ressort qu'avec tous les moyens déployés, l'état d'urgence a surtout servi à lutter contre la petite délinquance⁷¹² et non contre le terrorisme. C'est la raison pour laquelle l'état d'urgence ne doit pas être prorogé ni inscrit dans le droit commun avec une nouvelle loi antiterroriste, car il suffit juste d'améliorer les moyens humains et financiers des services de renseignement ayant pour mission la lutte contre le terrorisme. En effet, si les résultats de l'état d'urgence sont maigres au regard d'un régime d'exception qui s'applique à l'encontre de tous les Français, c'est un problème de moyens et de cohérence qui doit être pointé. A la fin de l'année 2015, alors que les parlementaires s'apprêtaient à voter la première prorogation de l'état d'urgence, ceux-ci n'ont pas, parallèlement, consenti à augmenter les moyens du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice, alors qu'ils allaient voter les budgets après la prorogation⁷¹³. Il aurait été plus cohérent qu'un élan financier complète les mesures de police, afin de véritablement faire face à la lutte contre l'islam radical et à la prévention du terrorisme. Sur la question des moyens, la refonte des Renseignements généraux en une Sous-direction à l'information générale puis en un Service central du renseignement territorial ont eu des conséquences néfastes en matière d'efficacité, par rapport au renseignement de terrain, la perte d'un grand nombre de policiers, transférés vers la Direction générale de la sécurité intérieure ayant réduit la capacité à recueillir du renseignement humain et de l'information. La réforme de 2008 supprimant les Renseignements généraux a un effet qui se ressent aujourd'hui pour ce qui concerne la collecte du renseignement, étant donné qu'il faut plusieurs années pour organiser des réseaux et des informateurs⁷¹⁴.

Les faibles résultats apportés par l'état d'urgence en matière de lutte contre le terrorisme ont néanmoins pu servir aux services de renseignement, qui ont pu recueillir du

secteur sécuritaire », in M^e Isabelle COUTANT-PEYRE, *Lettre adressée au Président et aux députés membres de la Commission des lois de l'Assemblée nationale*, 10 février 2016.

⁷¹⁰<http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/etat-d-urgence/20151126.OBS0229/etat-d-urgence-perquisitions-assignations-a-residence-et-contestations.html>, consulté le 25 avril 2017.

⁷¹¹<http://www.rtl.fr/actu/societe-faits-divers/nice-une-fille-blesee-par-des-policiers-lors-d-une-perquisition-7780571390>, consulté le 25 avril 2017.

⁷¹²Comme l'admet le Président de la République, François Hollande, « *il y a des abus, des excès. [...] Les préfets en profitent pour faire autre chose que de la lutte contre le terrorisme. [...] Les préfets avaient une liste de gens pour lesquels il y avait sans doute des opérations qu'ils auraient voulu mener, et que l'état d'urgence leur permet de mener. Ce ne sont pas des gens forcément liés au terrorisme. Droit commun, trafiquants, des gens dont on savait qu'ils pouvaient détenir des armes...* », in DAVET (G.) et LHOMME (F.), *op. cit.*, 2017, p. 705.

⁷¹³https://www.lesechos.fr/22/12/2015/lesechos.fr/021576167226_frederic-sicard-----on-utilise-l-etat-d-urgence-a-d-autres-fins-que-la-lutte-contre-le-terrorisme--.htm, consulté le 24 avril 2017.

⁷¹⁴Pour exemple, avant les crimes commis par Mohamed Merah, entre le 11 et le 19 mars 2012, ce dernier avait été un informateur des Renseignements généraux, depuis 2007, in http://www.lepoint.fr/societe/merah-une-enquete-a-haut-risque-07-06-2012-1470689_23.php, consulté le 24 mars 2017.

renseignement avec les nombreuses missions de police administrative⁷¹⁵. De plus, alors que les services de police et de renseignement voient dans ces mesures administratives un effet dévastateur pour les mouvements et groupes islamistes, mais cet effet dissipé au bout de quelques jours, à partir du moment où les islamistes radicaux se doutaient de la venue des services de l'Etat, rendant la perquisition inutile, puisque toute preuve avait disparu⁷¹⁶. C'est, nonobstant, l'assignation à résidence qui eut un des effets les plus positifs, tant qu'elle se bornait à concerner des islamistes radicaux et non des militants politiques, car la restriction de mouvement des islamistes, qui travaillent peu et peuvent donc se déplacer beaucoup durant la journée, les a freinés dans leurs velléités⁷¹⁷.

En outre, le contrôle par le juge administratif a été croissant. Ce dernier exerce désormais un contrôle de proportionnalité sur les mesures d'application de l'état d'urgence, même si peu de mesures sont annulées. Il est, par ailleurs, dommage que son avis sur le caractère temporaire de l'état d'urgence n'ait pas été suivi, ni que le juge administratif n'ait réaffirmé ce principe à l'égard de l'exécutif. Il ressort que le juge constitutionnel et le juge administratif donnent l'impression d'un rapprochement vers l'exécutif, au détriment des justiciables, même si leurs décisions peuvent être motivées par des raisons liées à la sauvegarde de l'ordre public, et, *in fine*, à la protection de la sécurité nationale. Cependant, l'éviction du juge judiciaire doit être vue comme un frein à l'effectivité de l'Etat de droit, car malgré une position jurisprudentielle tendant à différencier liberté individuelle et liberté d'aller et venir, ce sont bien les deux libertés citées qui ont subi des atteintes flagrantes au motif de la sauvegarde de l'ordre public. Si le juge administratif peut, désormais, effectuer un contrôle a priori des données informatiques saisies, il n'est pas improbable de redonner compétence au juge judiciaire pour que celui-ci effectue son contrôle, avant la mise en œuvre de la mesure, potentiellement illégale.

La banalisation de l'état d'urgence est le signe avant-coureur d'un Etat de sécurité. Pour le moment, hormis le ministre de la Justice, Jean-Jacques Urvoas qui considère que tous les éléments sont réunis pour sortir de l'état d'urgence⁷¹⁸, il n'y a pas de réelle volonté de la part de l'exécutif de mettre fin à l'état d'urgence, l'ancien Premier ministre Manuel Valls ayant même annoncé que ce régime d'exception pourrait se maintenir tant que Daech n'a pas été vaincu⁷¹⁹. Par voie de conséquence, l'état d'urgence peut se maintenir et être prorogé

⁷¹⁵Comme l'affirmait le directeur département de la sécurité publique, Pierre-Marie BOURNIQUEL : « *il fallait faire ces perquisitions administratives [...] Elles nous permettent de mieux connaître des individus, de lever des doutes et de mieux comprendre le phénomène de la radicalisation. Les services de renseignement y gagnent beaucoup de temps. C'est peut-être là leur principal intérêt* », in RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°4281, 6 décembre 2016, p. 119.

⁷¹⁶Comme l'a noté le directeur général de la sécurité intérieure, Patrick CALVAR : « *pour nous, l'état d'urgence est un moyen direct de se faire une idée. Ensuite, chez certaines personnes, nous n'avons pas trouvé ce que nous aurions pu espérer car ils s'attendaient à notre venue* », in *Ibid.*, p. 120.

⁷¹⁷« *Beaucoup d'entre eux ne travaillent pas régulièrement, se déplacent facilement et entrent en contact avec d'autres ; l'assignation à résidence permet de les fixer. Deuxièmement, nous cherchons à déstabiliser la mouvance. Enfin, assigner à résidence les individus faisant partie d'un groupe les empêche de tenir les réunions conspiratives* », in *Ibid.*

⁷¹⁸http://www.lexpress.fr/actualite/politique/les-conditions-sont-reunies-pour-une-sortie-de-l-etat-d-urgence-estime-urvoas_1889438.html, consulté le 26 avril 2017.

⁷¹⁹<http://www.slate.fr/story/113085/manuel-valls-etat-urgence-permanent>, consulté le 25 avril 2017.

indéfiniment, avec, pour toile de fond, la peur liée aux attentats, amenant à « la création d'une relation systémique entre terrorisme et Etat de sécurité »⁷²⁰. Le maintien de la peur généralisée, la dépolitisation progressive des citoyens dont la passivité permet des mesures d'exception et l'éviction progressive du juge judiciaire sont les trois critères cumulatifs permettant de dire que la France glisse vers un « *Etat de sécurité* »⁷²¹, dont l'effectivité de l'Etat de droit est remis en cause au regard de la marge de manœuvre laissée aux autorités administratives, sous couvert de lutte contre le terrorisme. Maintenu jusqu'au 21 juillet 2017, le Président de la République Emmanuel Macron souhaite proroger ce régime d'exception jusqu'au 1^{er} novembre 2017, pour la dernière fois, avec pour ligne de fond, d'élaborer un nouveau dispositif législatif au 1^{er} novembre 2017, officiellement pour « *assurer la sécurité des concitoyens* »⁷²². Après plus de trente ans de législation antiterroriste, une nouvelle loi se substituant au régime de l'état d'urgence est annonciateur d'une banalisation de l'état d'urgence, à la suite de la loi du 3 juin 2016 précitée qui intégrait dans le droit commun, des éléments du droit d'exception. La future loi antiterroriste de novembre 2017 est le signe d'une intégration encore plus forte des éléments du droit d'exception dans le droit commun. A plus forte raison, l'antiterrorisme mené par la communication et l'émotion ne peut qu'accentuer le syndrome de Cassandre de l'exécutif et des parlementaires, et où le plus de sécurité primera sur les libertés publiques, quitte à restreindre ces dernières, sous couvert de lutte contre le terrorisme, avec l'assentiment de la population à l'égard de cette menace⁷²³.

Enfin, avec les différentes vagues d'attentats, sans un rétablissement des frontières, le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a souhaité renforcer les contrôles frontaliers, en étoffant l'article 78-2 du Code de procédure pénale sur les contrôles, vérifications et relevés d'identité, notamment en allongeant la durée de présence des agents de police sur la même zone, passant ainsi de six à neuf heures⁷²⁴. Cette extension permet ainsi de maintenir ce qui avait lieu durant l'état d'urgence, avec des contrôles continus permis par ce régime d'exception, avec près de 2 000 arrêtés préfectoraux, entre juillet 2016 et juin 2017⁷²⁵, pour l'application de cette mesure. En effet, depuis la prorogation de l'état

⁷²⁰ « Si l'Etat a besoin de la peur pour se légitimer, il faut alors, à la limite, produire la terreur ou, au moins, ne pas empêcher qu'elle se produise. On voit ainsi les pays entretenir des relations cordiales et même vendre des armes à des Etats dont on sait qu'ils financent les organisations terroristes », in http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/12/23/de-l-etat-de-droit-a-l-etat-de-securite_4836816_3232.html, consulté le 25 avril 2017.

⁷²¹ « L'Etat de sécurité est, d'autre part, un Etat policier, car, par l'éclipse du pouvoir judiciaire, il généralise la marge discrétionnaire de la police qui, dans un état d'urgence devenu normal, agit de plus en plus en souverain », in *Ibid.*

⁷²² *Le Figaro*, jeudi 8 juin 2017, p. 5.

⁷²³ Finalement, l'évolution de la législation vers une inscription du droit d'exception dans le droit commun, avec pour conséquence la restriction des libertés au profit de la sécurité amène au « *soft-totalitarisme* », c'est-à-dire, plus précisément et pour reprendre les avertissements d'Aldoux HUXLEY, qu'« un Etat totalitaire vraiment 'efficient' serait celui dans lequel le tout-puissant comité exécutif des chefs politiques et leur armée de directeurs auraient la haute main sur une population d'esclaves qu'il serait inutile de contraindre, parce qu'ils auraient l'amour de leur servitude », in HUXLEY (A.), *Le meilleur des mondes*, Pocket, Paris, 1977, p. 15.

⁷²⁴ Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art. 10.

⁷²⁵ http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/06/23/controles-d-identite-et-fouilles-une-mesure-en-vogue-sous-l-etat-d-urgence_5149959_1653578.html, consulté le 30 août 2017.

d'urgence du 21 juillet 2016⁷²⁶, les préfets avaient la possibilité d'ordonner des contrôles sur la voie publique, avec une durée maximale autorisée de 24 heures⁷²⁷.

De surcroît, le projet de loi autorise aussi de tels contrôles « *dans un rayon maximal de vingt kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers* »⁷²⁸. Le renforcement des contrôles frontaliers est ainsi une petite étape vers un meilleur contrôle de l'accès aux frontières, voire un rétablissement total de ces frontières, et ainsi effectuer du renseignement opérationnel, empêcher la mobilité des terroristes, les arrêter lors de leurs fuites, ou tout au moins dissuader une mobilité liée à la commission d'actes terroristes.

⁷²⁶L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, *JORF*, n°169, 22 juillet 2016, texte n°2, art. 4.

⁷²⁷L. n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence, *JORF*, n°85, 7 avril 1955, p. 3 479, art. 8-1.

⁷²⁸Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art. 10.

Chapitre 2 : Le renseignement militaire

La création d'une structure de regroupement du renseignement militaire apparut tardivement, puisque la Direction du renseignement militaire n'a été créée qu'en 1992¹. Néanmoins, sa création était essentielle, étant donné l'importance des informations recueillies dans le cadre du renseignement militaire, avec un champ d'action, et, *in fine*, de recueil du renseignement très vaste, pouvant être délimité en trois cercles : « *le renseignement militaire stricto sensu, qui porte sur les forces armées susceptibles d'être opposées aux forces françaises ; le renseignement d'intérêt militaire (RIM), lequel comprend également le 'renseignement d'environnement' utile au déploiement des forces, et le renseignement de défense, qui recouvre le renseignement stratégique, utile pour l'alerte nucléaire, et le renseignement de sécurité, nécessaire à la protection des forces* »². Le renseignement militaire est ici entendu comme l'ensemble des trois cercles délimités, avec une prise en compte du renseignement militaire pour les forces françaises déployées sur les théâtres d'opérations extérieurs, mais aussi le renseignement stratégique, permettant à la France d'avoir une vision plus claire des enjeux géopolitiques qui se déroulent au moment où le renseignement est recueilli, cela afin de pouvoir intervenir, avec des forces conventionnelles, mais aussi avec les forces militaires dédiées au renseignement d'action. Cette vision englobante du renseignement militaire comprend donc les services de renseignement militaires de la communauté du renseignement, c'est-à-dire rattachés organiquement au ministère des Armées, à savoir la Direction générale de la sécurité extérieure et la Direction du renseignement militaire. Mais ce type de renseignement est aussi complété par d'autres unités militaires, afin d'appréhender au mieux les défis et menaces qui se présentent³, aussi bien pour les forces militaires françaises, que dans le cadre d'un renseignement d'intérêt national qui doit anticiper, mais encore appréhender l'évolution des menaces à la sécurité nationale.

Pour ce faire, le renseignement d'origine militaire utilise trois moyens mis à sa disposition, à savoir le renseignement offensif au profit des intérêts français (**Section 1**), assuré par la Direction générale de la sécurité extérieure, mais aussi, le renseignement humain d'action indispensable pour les opérations spéciales (**Section 2**), et enfin, le renseignement satellitaire (**Section 3**).

¹D. n°92-523 du 16 juin 1992 portant création de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°139, 17 juin 1992, p. 7 900.

²Jean-Claude COUSSERAN et Philippe HAYEZ, *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, avril 2015, p. 234.

³RANSON (A.), « Quels défis pour le renseignement des armées ? », *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010, p. 71.

Section 1 : Le renseignement offensif au profit des intérêts français

Juridiquement, le droit international reconnaît l'espionnage en temps de guerre, depuis la Convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre⁴. Mais l'espionnage n'est en revanche pas reconnu par le droit international en temps de paix, ce qui a pour conséquence qu'un acte d'espionnage révélé, est plutôt réglé dans le cadre « *des arrangements extrajudiciaires* »⁵. Quoi qu'il en soit, l'espionnage est bel et bien appliqué par les Etats, dont la France, avec une telle attribution pour la Direction générale de la sécurité extérieure, qui « *a pour mission au profit du Gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences* »⁶. Si ce texte cite expressément la mission de contre-espionnage, le renseignement extérieur français exerce aussi une mission de renseignement à travers la détection et l'entrave des menaces, cette mission étant d'autant plus justifiée par l'idée que ce service doit « *effecteur, dans le cadre de ses attributions, toute action qui lui serait confiée par le Gouvernement* »⁷. Pour se différencier du renseignement d'action supposant une action d'entrave ou de neutralisation, pour l'action de récolte du renseignement, il sera fait état d'un renseignement de politique extérieure, lié à la politique étrangère de la France et aux missions de renseignement politique ou économique, exercé par des agents secrets officiellement reconnus comme tels, ou des agents clandestins sous couverture. En effet, la Direction générale de la sécurité extérieure a trois missions principales consistant dans la détection des menaces, le renseignement politique et économique, et enfin, les actions secrètes des services de renseignement⁸. Dans le cadre de cette étude, la détection des menaces, mais aussi le renseignement politique et économique sont regroupés, dans le cadre du renseignement de politique étrangère (§ 1). D'un autre côté, pour ce qui concerne l'entrave, il y a le renseignement d'action propre à la Direction générale de la sécurité extérieure (§ 2).

§ 1 : Le renseignement de politique extérieure

Devant détecter les menaces pouvant porter atteinte aux intérêts nationaux⁹, la mission de renseignement extérieur de ce service est confortée par l'idée que la Direction générale de la sécurité extérieure doit « *fournir les synthèses des renseignements dont elle dispose* »¹⁰,

⁴ « Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou recherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à la Partie adverse », Convention (IV) de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe, art. 29.

⁵ Cet arrangement extra-judiciaire eut lieu pour l'affaire du *Rainbow Warrior*, avec le transfert des agents sur une base militaire éloignée et le règlement d'une somme d'argent à la Nouvelle-Zélande, in WARUSFEL (B.), « Le cadre juridique et institutionnel des services de renseignement en France », in LACOSTE (P.) (dir.), *Approches françaises du renseignement. Y a-t-il une culture nationale ?*, Fondation pour les Etudes de Défense, La Documentation française, Paris, 1997, p. 20.

⁶ C. déf., art. D. 3126-2.

⁷ *Ibid.*, art. D3126-3 2°.

⁸ SILBERZAHN (C.), *Au cœur du secret. 1 500 jours aux commandes de la DGSE (1989-1993)*, Arthème Fayard, Paris, 1995, p. 33.

⁹ C. déf., art. D. 3126-2.

¹⁰ *Ibid.*, art. D.3126-3 3°.

qu'ils proviennent de services de renseignement étrangers, mais aussi et surtout d'informations récoltées par les agents présents sur le terrain, et dispose notamment, pour ce faire, un service relevant de la direction du renseignement appelé « *service du renseignement de politique extérieure* »¹¹. Dès lors, il apparaît que le renseignement de politique extérieure est un des instruments de politique extérieure de la France¹², qui complète l'action diplomatique officielle par une récolte du renseignement par une activité discrète, voire cachée. Ainsi, le renseignement de politique extérieure est une activité étroitement liée à la diplomatie (A), reposant sur une action invisible de récolte du renseignement politique (B), mais reposant encore sur l'espionnage industriel du renseignement extérieur dans le cadre de la guerre économique (C).

A. Une activité étroitement liée à la diplomatie

Outre le rôle de représentation diplomatique de la France à l'étranger, les ambassades ont aussi pour mission de récolter légalement de l'information dans le pays de résidence, ce que reconnaît aussi la Commission du droit international, en partant du principe « *qu'il est indispensable pour les gouvernements de disposer de sources d'informations autres que les journaux, la transmission des renseignements voulus est une fonction très importante de toutes les missions diplomatiques* »¹³. Cet élément met ainsi en exergue le fait que le renseignement de politique extérieur s'attache à la proximité entre les diplomates et le renseignement extérieur (1), et plus encore, par la présence d'agents de renseignement au sein des ambassades (2).

1. La proximité entre les diplomates et le renseignement extérieur

La proximité entre la Direction générale de la sécurité extérieure et la diplomatie est observable par le fait que des diplomates ont occupé le poste de directeur de la stratégie au sein de la Direction générale de la sécurité extérieure, une structure héritière de la cellule « *Prospection* »¹⁴, créée en 1989, dans la vague de réforme de ce service de renseignement, par le nouveau directeur, Claude Silberzahn, nommé la même année¹⁵. Outre sa mission de prospective, de « *transmission et du suivi des orientations recueillies auprès des interlocuteurs officiels de la direction générale de la sécurité extérieure ainsi que de*

¹¹Arr. du 10 mars 2017 modifiant l'arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°97, 25 avril 2017, texte n°24, art. 1.

¹²VADILLO (F.), « Solidarité et transmission des savoirs. Entretien avec Pierre Lacoste », in LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Les espions français parlent. Archives et témoignages inédits des services secrets français*, Nouveau Monde éd., Paris, 2011, p. 560.

¹³« *Il est très difficile de dire où commence et où finit la légitimité dans le cas d'activités d'observation et de renseignement. Certains Etats ont, en toute bonne foi peut-être, autorisé leurs agents diplomatiques à se livrer à des activités que l'Etat accréditaire considérerait comme de l'espionnage* », in LAFOUASSE (F.), *L'espionnage dans le droit international*, Nouveau monde éd., Paris, 2012, p. 316.

¹⁴<http://lemondedurenseignement.hautetfort.com/archive/2008/01/12/la-direction-de-la-strategie-de-la-dgse-une-structure-import.html>, consulté le 24 août 2017.

¹⁵D. du 23 mars 1989 portant nomination du directeur général de la sécurité extérieure, *JORF*, 25 mars 1989, p. 3 957.

l'animation et de l'évaluation de la production de renseignements »¹⁶, cette direction est tournée vers l'international, « *elle assure également le pilotage de la politique partenariale avec les homologues étrangers* » à l'aide du service des liaisons internationales¹⁷.

Il y a donc un lien important entre renseignement et relations internationales, diplomatie et services secrets. Ainsi, le diplomate Jean-Claude Cousseran fut le premier directeur de la stratégie, de 1990 à 1992¹⁸. De la mi-1993 à 1997, c'est l'ambassadeur Guy Azaïs de la Garde de Chambonas qui occupa ce poste¹⁹, puis, ce fut l'ambassadeur Bruno Joubert, de 1997 à 2001.

Ensuite, l'ambassadeur François-Xavier Deniau fut détaché au ministère de la Défense, en 2001, pour devenir directeur de la stratégie du renseignement extérieur²⁰. Pascal Texeira da Silva lui succéda, en 2005²¹, puis, Rémi Maréchaux, en 2010²². Enfin, Christophe Bigot²³ fut nommé en 2013 au poste de directeur de la stratégie. Si Christophe Bigot a été nommé le 14 septembre 2016, ambassadeur auprès de la République de Gambie²⁴, le nom de son successeur n'a pas encore été révélé.

Ainsi, hormis l'énarque Patrick Gautrat, tous les directeurs de la stratégie ont été des diplomates, la proximité entre les diplomates et le renseignement extérieur étant désormais « *sanctuarisée* »²⁵, avec un passage aujourd'hui visible entre le Quai d'Orsay, et le Boulevard mortier²⁶.

Surtout, les diplomates ont aussi accédé au poste de directeur général de la sécurité extérieure, comme Jean-Claude Cousseran²⁷, suivi de l'ambassadeur Pierre Brochand²⁸, mais aussi l'ambassadeur Bernard Bajolet²⁹, et enfin, le diplomate Bernard Emié, nommé le 26 juin 2017, actuel directeur général de la sécurité extérieure³⁰.

¹⁶Arr. du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°67, 20 mars 2015, texte n°13, art. 6.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸RENAUD (F.), *Les diplomates. Derrière la façade des ambassades de France*, éd. mise à jour, Nouveau Monde éd., Paris, 2011, p. 297.

¹⁹*Ibid.*

²⁰<http://lemondedurenseignement.hautetfort.com/archive/2008/01/12/la-direction-de-la-strategie-de-la-dgse-une-structure-import.html>, consulté le 25 août 2017.

²¹D. du 3 août 2005 portant nomination d'un directeur à la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°180, 4 août 2005, texte n°58.

²²D. du 3 août 2010 portant nomination d'un directeur à la Direction générale de la sécurité extérieure – M. Maréchaux (Rémi), *JORF*, n°178, 4 août 2010, texte n°70.

²³D. du 22 août 2013 portant nomination d'un directeur à la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°195, 23 août 2013, texte n°29.

²⁴D. du 14 septembre 2016 portant nomination d'un ambassadeur, haut représentant de la République française auprès de la République de Gambie, en résidence à Dakar – M. BIGOT (Christophe), *JORF*, n°216, 16 septembre 2016, texte n°28.

²⁵<http://www.lopinion.fr/edition/international/quai-nid-d-espions-101696>, consulté le 25 août 2017.

²⁶La Direction générale de la sécurité extérieure est située au 141 Boulevard mortier, dans le 20^e arrondissement de Paris.

²⁷D. du 14 février 2000 portant nomination d'un directeur général de la sécurité extérieure, *JORF*, n°38, 15 février 2000, p. 2 400.

²⁸D. du 25 juillet 2002 portant nomination du directeur général de la sécurité extérieure, *JORF*, n°173, 26 juillet 2002, p. 12 817, texte n°46.

²⁹D. du 11 avril 2013 portant nomination du directeur général de la sécurité extérieure – M. BAJOLET (Bernard), *JORF*, n°86, 12 avril 2013, texte n°57.

³⁰D. du 22 juin 2017 portant nomination du directeur général de la sécurité extérieure – M. EMIÉ (Bernard), *JORF*, n°149, 27 juin 2017, texte n°66.

Le choix des diplomates pour diriger un service, ou même la direction générale du renseignement extérieur s'explique par leur connaissance de la géopolitique, comme l'ancien directeur Bernard Bajolet, qui non seulement a été ambassadeur en Afghanistan en 2011³¹, mais avait aussi participé au pilotage de la réforme du renseignement intérieur en 2008³², quand il exerça le nouveau poste de coordonnateur national du renseignement³³, sa connaissance du milieu du renseignement pouvant justifier d'autant plus son poste de directeur général de la sécurité extérieure. De même, l'actuel directeur général de la sécurité extérieure, Bernard Emié, fut aussi ambassadeur, quant à lui en Algérie³⁴. Le choix de ces diplomates peut s'expliquer par leur connaissance du monde arabe et du Moyen-Orient, à savoir l'Afghanistan pour Bernard Bajolet, et l'Algérie pour Bernard Emié, sous-tendant aussi la priorité du contre-terrorisme pour la Direction générale de la sécurité extérieure.

Au final, il s'avère donc que la direction de la stratégie, en complément de la Direction générale, joue un rôle essentiel dans l'orientation des missions et des recherches, avec pour conséquence un « *partenariat efficace entre la DGSE, le Quai d'Orsay et les autres ministères* »³⁵. Cette proximité est un atout majeur dans la résolution d'affaires sensibles, comme les négociations. En effet, la Direction générale de la sécurité extérieure s'est illustrée grâce à l'action efficace de résolution des conflits interétatiques, notamment entre le Sénégal et la Mauritanie³⁶, ce qui fut une opportunité sans précédent pour la France en matière de négociation secrète pour éviter un conflit ouvert³⁷. L'expérience du renseignement extérieur en matière de négociations s'illustre, par ailleurs, dans la négociation d'otages français³⁸, mais aussi étrangers, comme par exemple, la libération d'otages tchèques, en février 2016³⁹.

³¹D. du 9 février 2011 portant nomination d'un ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République française auprès de la République islamique d'Afghanistan – M. Bajolet (Bernard), *JORF*, n°34, 10 février 2011, texte n°36.

³²RENAUD (F.), *op. cit.*, 2011, p. 300.

³³D. du 13 janvier 2010 portant nomination d'un coordonnateur national du renseignement – M. Bajolet (Bernard), *JORF*, n°12, 15 janvier 2010, texte n°86.

³⁴D. du 31 juillet 2014 portant nomination d'un ambassadeur, haut représentant de la République française auprès de la République algérienne démocratique et populaire, *JORF*, n°177, 2 août 2014, texte n°50.

³⁵Entretien avec Alain Juillet, ancien directeur du renseignement à la Direction générale de la sécurité extérieure, 14 novembre 2016.

³⁶VADILLO (F.), « La DGSE comme mode alternatif de résolution des conflits : l'exemple de la négociation secrète entre le Sénégal et la Mauritanie. Entretien avec Claude Silberzahn », in LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Les espions français parlent. Archives et témoignages inédits des services secrets français*, Nouveau Monde éd., Paris, 2011, p. 576-577.

³⁷*Ibid.*, p. 587.

³⁸Service discret mais efficace, le Service action n'en reste pas moins soumis à l'autorité politique, ce qui put mettre à mal ce service dans les actions qu'il devait mener, étant donné l'ordre direct d'agir immédiatement, signifiant aussi une impréparation pour les militaires du renseignement extérieur, comme par exemple pour la libération d'Ingrid Bettancourt : « *Outre que ce genre d'exercice restait délicat, nécessitant une parfaite coordination au sein du service entre les directions du renseignement et des opérations comme au-delà avec les Affaires étrangères et la Défense, ce genre d'action comportait une évidente politisation (dans ce cas, la volonté du ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, de venir en aide à une amie)* », in ARBOIT (G.), *Des services secrets pour la France*, CNRS éd., Paris, 2014, p. 393.

³⁹« *Ceux-ci auraient été enlevés pour demander la libération du Libanais chiite Ali Taan Fayad, détenu à Prague depuis début 2014 à la demande des Etats-Unis, qui le soupçonnaient de trafic d'armes pour le compte des FARC colombiens. Celui-ci a été libéré le même jour que les cinq Tchèques. Si quatre d'entre eux ont été identifiés, le mystère qui entoure le cinquième homme stimule toutes les imaginations à Beyrouth* », in « La DGSE », *Intelligence Online*, n°754, 2 mars 2016.

2. La présence d'agents de renseignement au sein des ambassades

Etant donné la mission de récolte du renseignement des ambassades, et la proximité entre renseignement et diplomatie, des agents travaillent au sein des différentes représentations diplomatiques pour effectuer cette récolte du renseignement.

Il y a, tout d'abord, les attachés de défense. Effectivement, dès le début du XXe siècle, la France disposait d'un réseau de renseignement couvrant l'ensemble de l'Europe grâce à ses missions militaires⁴⁰. Les attachés de défense voient leur statut auprès des ambassades réglementé avec le décret du 13 décembre 1992⁴¹. Etant donné que les attachés de défense sont des représentants officiels auprès des missions diplomatiques françaises, ces agents disposent, comme les membres du personnel diplomatique, de l'immunité diplomatique⁴². Pouvant disposer d'un attaché de défense adjoint, de personnels militaires et civils, le nombre d'attachés de défense peut varier en fonction des pays de résidence⁴³. Ces attachés de défense travaillant ont une mission potentielle de renseignement puisqu'ils ont pour but d'implémenter une « *diplomatie de défense* »⁴⁴. En effet, les attachés de défense présents dans les 88 missions de défense tout autour de la planète doivent contribuer « *à la préservation, au développement et à la promotion des intérêts français du domaine de la défense* »⁴⁵.

Outre les attachés de défense qui ne sont pas obligatoirement des agents d'un service de renseignement, il peut aussi y avoir des agents de renseignement membres de l'ambassade, voire utiliser des agents de renseignement sous couverture diplomatique d'une ambassade frontalière pour exercer du renseignement, ce que fit, par exemple, la Russie soviétique⁴⁶. Plus précisément, c'est à l'Etat français de choisir de poster officiellement un agent du renseignement extérieur dans une ambassade ou non, ce qui est le cas pour les Etats-Unis ou la Chine, ces fonctionnaires étant des « *totems* », c'est-à-dire des agents de liaison avec les services de renseignement de l'Etat où se situe l'ambassade⁴⁷.

Les agents du renseignement qui travaillent en ambassade disposent par ailleurs de stations d'écoute au sein de celles-ci, afin de récolter du renseignement technique sur les différentes conversations alentour, comme par exemple, la station d'écoute basée dans

⁴⁰Si les missions militaires « *complétaient l'action diplomatique de Paris en offrant traditionnellement une aide militaire (commandement, instruction) et une influence (propagande, action économique, notamment publicité du matériel de guerre), ces missions et autres commissions concourraient aussi au processus de renseignement* », in ARBOIT (G.), *Des services secrets pour la France*, CNRS éd., Paris, 2014, p. 168.

⁴¹D. n°92-1483 du 31 décembre 1992 relatif à l'organisation de la représentation du ministre chargé des Armées au sein des missions diplomatiques françaises à l'étranger, *JORF*, n°4, 6 janvier 1993, p. 340.

⁴²*Ibid.*, art. 6.

⁴³CÉCILE (J.-J.), *Le renseignement français à l'aube du XXIe siècle*, Charles Lavauzelle, Paris, 1998, p. 109.

⁴⁴RENAUD (F.), *op. cit.*, 2011, p. 293.

⁴⁵<http://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/le-reseau-diplomatique-de-defense/le-reseau-diplomatique-de-defense>, consulté le 24 août 2017.

⁴⁶« *L'exemple le plus connu reste sans conteste l'utilisation de l'ambassade d'URSS à Mexico, où, au cours des années 1980, environ 150 agents du KGB étaient affectés sous des couvertures diverses (diplomates, chauffeurs, employés, journalistes) pour monter des opérations d'espionnage contre les Etats-Unis* », in LAFOUASSE (F.), *op. cit.*, 2012, p. 317.

⁴⁷RENAUD (F.), *op. cit.*, 2011, p. 291.

l'ambassade de France de Kinshasa (République démocratique du Congo)⁴⁸. De même, si la France n'a pas d'ambassade en Corée du Nord, elle a néanmoins réussi à mettre en place, en septembre 2011, un « *bureau de coopération* » à Pyongyang, la capitale nord-coréenne, grâce à un ancien fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères détaché à la Direction générale de la sécurité extérieure, dans le but de participer discrètement à des négociations sur les armes nucléaires⁴⁹.

Au total, la Direction générale de la sécurité extérieure disposait, en 2009, de 67 postes à l'étranger, dont les deux tiers ont été créés en un peu moins de trente ans, et dans des zones nécessitant une attention particulière, où le renseignement extérieur supposait aussi une instabilité géopolitique probable⁵⁰, avec parfois, des erreurs d'appréciation quant à la zone à surveiller⁵¹.

B. Une action invisible de récolte du renseignement

La différence fondamentale en France entre les opérations spéciales et les actions clandestines réside dans la possibilité pour les agents des actions clandestines d'opérer en civil, tandis que pour les opérations spéciales, les militaires agissent en uniforme⁵². Alors que les militaires des forces spéciales porteront un uniforme pour leurs actions, les agents de la Direction générale de la sécurité extérieure pourront mener leurs activités de renseignement extérieur de manière totalement discrète. Ainsi, l'action invisible de récolte du renseignement est une mission supposant la discrétion, le sérieux et de la préparation. C'est la raison pour laquelle il existe des structures dévolues à l'organisation du renseignement clandestin (1), mais plus encore, sur l'aspect opérationnel, le renseignement clandestin est effectué par un service entièrement dédié à cet effet (2).

1. Des structures dévolues à l'organisation du renseignement clandestin

Etant donné le caractère secret du renseignement, et des conséquences néfastes qui pourraient naître de la publicité d'un acte d'espionnage par la France, peu d'exemples ont été

⁴⁸ « Ils sont une équipe de quatre ou cinq personnes, avec le chef de poste de la DGSE qui est à la chancellerie diplomatique, précise un agent en poste durant quatre ans dans le pays. Comme ils sont installés au sixième étage, avec tout le matériel d'écoute, et qu'ils y passent leurs journées, pour parler d'eux, on dit 'ceux du sixième' », in RENAUD (F.), *op. cit.*, 2011, p. 329.

⁴⁹ FALIGOT (R.), GUISEL (J.) et KAÜFFER (R.), *Histoire politique des services secrets*, Editions La Découverte, Paris, 2013, p. 613.

⁵⁰ « En fait, les ouvertures et fermetures de postes dépendaient à la fois des moyens accordés à la DGSE et de sa lecture du 'futur en gestation'. Cette dernière n'était pas commandée par le désordre médiatisé des nations, mais par la détection des 'chaudières', des 'incendies' et des 'feux de brousse' intéressant la France, tout en maintenant un renseignement de crise », in ARBOIT (G.), *op. cit.*, 2014, p. 393.

⁵¹ « Le peu d'intérêt de la DGSE pour certaines régions expliquait pour partie, en juillet 2005, certains de ses échecs. Ainsi, l'opération montée conjointement avec le Quai d'Orsay pour libérer Ingrid Bettancourt, otage franco-colombienne retenue dans la jungle amazonienne » par les FARC, in *Ibid.*, 2014, p. 393.

⁵² « Ce que la DGSE appelle forces spéciales, ce sont des groupes généralement armés, dont la fonction est d'agir dans la clandestinité. Quand les forces de la DGSE interviennent quelque part, elles sont la plupart du temps vouées à le faire anonymement, alors qu'il ne saurait être question que ce que les armées appellent leurs forces spéciales ôtent leurs uniformes et leurs bérets pour partir en opération : elles constituent des unités de l'armée française qui, déployées sur un théâtre extérieur, engagent l'Etat, la nation. En revanche, lorsque les forces de la DGSE agissent quelque part, elles n'engagent personne d'autre qu'elles-mêmes », in

donnés, mais il s'avère, par exemple, que lors du conflit en Algérie, le renseignement extérieur français (SDECE) réussit à mettre de nombreux micros dans l'ambassade d'Égypte en France, et réussirent même, en se faisant passer pour des ouvriers, à récupérer toutes les archives stockées dans la cave, au nez et à la barbe des agents diplomatiques égyptiens⁵³.

Aujourd'hui, pour mener à bien sa mission de renseignement, la Direction générale de la sécurité extérieure dispose d'un organigramme spécifiquement adapté à cet effet⁵⁴, puisqu'elle comprend la direction de l'administration, la direction de la stratégie précédemment évoquée, mais encore la direction technique chargée du renseignement électronique, et, pour assurer le renseignement humain clandestin, la direction du renseignement et la direction des opérations. En premier lieu, la direction du renseignement a les attributions qui sont littéralement fixées aux articles D3126-2 et -3 du Code de la défense, sur la détection, l'entrave, et la synthèse du renseignement fourni, grâce à ses cinq services dédiés aux menaces actuelles : le service de contre-prolifération, le service de contre-terrorisme, le service de sécurité économique le service de supervision et d'appui à la recherche, mais encore, le service de renseignement de politique extérieure⁵⁵. C'est la direction du renseignement qui va participer à la coordination des « *agents à l'étranger, qu'ils soient officiels ou clandestins, et tous les analystes travaillant dans le cadre des différents services qui font partie de la Direction* »⁵⁶, mais encore « *de s'intéresser à ce qui paraît important ou utile dans les domaines ou sur des points qui peuvent éclairer la réflexion en les signalant et en justifiant l'intérêt en d'en continuer l'étude* »⁵⁷. Service primordial dans la récolte du renseignement, la direction du renseignement s'appuie essentiellement sur la direction technique pour le renseignement électronique, et sur les directions des opérations.

Outre la direction du renseignement, la récolte du renseignement humain est appuyée avec la direction des opérations, consistant dans le versant opérationnel de la recherche de renseignement demandé par son service de renseignement, et à plus forte raison par toute demande émanant du Gouvernement⁵⁸.

2. Le renseignement clandestin effectué par un service entièrement dédié à cet effet

Alors que le Service action qui dépend de la direction des opérations aura pour but de mener des actions d'entrave, il existe un service lié à la direction du renseignement, pour ce

SILBERZAHN (C.), *Au cœur du secret. 1 500 jours aux commandes de la DGSE (1989-1993)*, Arthème Fayard, Paris, 1995, p. 189.

⁵³ « *Un fonctionnaire égyptien leur ordonne même d'embarquer toutes les archives !* », in MADELIN (P.), *Dans le secret des services*, Denoël, Paris, 2007, p. 85-86.

⁵⁴ Arr. du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°67, 20 mars 2015, texte n°13.

⁵⁵ Arr. du 10 mars 2017 modifiant l'arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°97, 25 avril 2017, texte n°24, art. 1.

⁵⁶ Entretien avec Alain Juillet, ancien directeur du renseignement à la Direction générale de la sécurité extérieure, 14 novembre 2016.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Arr. du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°67, 20 mars 2015, texte n°13, art. 5.

qui concerne l'acquisition du renseignement pur, à savoir le Service clandestin, dont la dénomination officielle n'est pas connue⁵⁹. Avec l'arrivée de Claude Silberzahn comme directeur général de la sécurité extérieure, à partir de 1989⁶⁰, le renseignement aux fins d'action fut étoffé, puisque la Direction des opérations (DO), comprenant le Service action et le Service Y spécialisé dans le vol de documents sensibles, se vit adjoindre un service encore aujourd'hui ultrasecret dénommé donc Service clandestin, ou encore Service mission, dont une partie des officiers provient d'ailleurs du Service Action, et où il est mené des actions sous couverture⁶¹ en vue de récolter du renseignement et non pas de mener des actions de sabotage ou des actions offensives⁶². La création d'une telle structure résulte de l'absence d'officiers de renseignement dans des zones où la France intervient ou souhaite intervenir, mais où elle a parallèlement fermé ses ambassades, restreignant fortement la présence d'officiers français⁶³. A titre d'illustration, c'est en raison de la situation en Afghanistan dès la fin des années 1980 et l'absence d'ambassade dans cet Etat que le Service Y peut agir pour recueillir du renseignement et entrer en contact avec le commandant Massoud pour aider dans la guerre contre l'armée soviétique, et ainsi participer avec l'aide du Service action à la création des services spéciaux du commandant Massoud⁶⁵.

Ainsi, sous l'impulsion du directeur Claude Silberzahn, mais aussi du général Jean Heinrich, cette structure vit le jour afin que la Direction générale de la sécurité extérieure puisse récolter des informations en matière d'information de crise, c'est-à-dire « *aller dans des pays en situation compliquée sur le plan politique, économique ou quel qu'il soit, et aller de manière clandestine récupérer du renseignement au profit de l'Etat* »⁶⁶.

Les agents de renseignement agissent sous couverture, ce que les Anglo-saxons dénomment aussi par « *covert actions* », pouvant être définie plus précisément comme une « *action entreprise par les gouvernements au-delà de l'action couverte menée par l'appareil d'Etat, au-delà de l'action conventionnelle qui règle les rapports de force et les rapports d'intérêts entre les Etats souverains, et qui est alors poursuivie par d'autres moyens et d'autres méthodes réputés comme non conventionnels, parce que non reconnus par les*

⁵⁹NOTIN (J.-C.), *Les guerriers de l'ombre*, Ed. Tallandier, Paris, 2017, p. 70.

⁶⁰D. du 23 mars 1989 portant nomination du directeur général de la sécurité extérieure, *JORF*, 25 mars 1989, p. 3 957.

⁶¹« *La criminalité ordinaire se dissimule peu. Avec un réseau d'informateurs, il est facile de savoir ce qui se passe. Pour un réseau terroriste, c'est beaucoup plus difficile, sauf cas d'exception, car les plus dangereux sont formés à la clandestinité. Il est important de savoir ce qu'ils vont faire pour être efficace en anticipant et en travaillant les réactions possibles. C'est le rôle des missions spéciales et clandestines de pénétrer les réseaux terroristes, pour comprendre leur fonctionnement, identifier leur environnement, ou évaluer leur capacité de nuisance. On a tout intérêt à développer ce type d'action en France et surtout à l'étranger, ce qui est le rôle du renseignement extérieur* », in Entretien avec Alain Juillet, 14 novembre 2016.

⁶²« *C'est en quelque sorte comme si la DO se dotait de son propre service de renseignement* », in NOTIN (J.-C.), *La guerre de l'ombre des Français en Afghanistan (1979-2011)*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2011, p. 413.

⁶³*Ibid.*

⁶⁴De la même manière, la Direction générale de la sécurité extérieure envoya à la fin des années 1970, des mercenaires pour soutenir la rébellion karen en Birmanie, dans le but de combattre la junte birmane, in RENAUD (F.), *Les diplomates. Derrière la façade des ambassades de France*, éd. mise à jour, Nouveau Monde éd., Paris, 2011, p. 290.

⁶⁵« *La DGSE tient parole. Une demi-douzaine d'instructeurs du Service action se succèdent à Kaboul pour des durées de deux à trois mois* », in NOTIN (J.-C.), *op. cit.*, 2011, p. 451.

⁶⁶*Ibid.*, p. 73.

conventions internationales »⁶⁷. Par voie de conséquence, la mission d'espionnage suppose la clandestinité et l'action sous couverture, c'est-à-dire la création d'une nouvelle identité liée à une nouvelle vie, appelée « *légende* »⁶⁸.

Grâce au caractère clandestin de leurs missions, les agents de la Direction générale de la sécurité extérieure ont ainsi, à l'aide aussi de leurs sources présentes sur le terrain, conclu à l'absence d'armes de destruction massive en Irak⁶⁹, ce qui conduisit au discours du ministre des Affaires étrangères Dominique de Villepin, à l'Organisation des Nations unies, le 14 février, expliquant le refus de l'intervention militaire française en Irak⁷⁰. En 2016, la Direction générale de la sécurité extérieure avait des agents clandestins en Libye, et aux Emirats arabes unis, cette présence faisant suite à la confirmation par la France, de trois agents du renseignement extérieur français en Libye, le 17 juillet 2016⁷¹.

C'est grâce à la spécificité du Service clandestin, de l'action de la direction du renseignement et de la direction des opérations que le renseignement extérieur français comme un service travaillant avec discrétion, efficacité, et produisant du renseignement de qualité. L'expertise du renseignement extérieur chinois en matière d'espionnage et d'infiltration fut même reconnue par la Chine, qui demanda fin janvier 2015, que le renseignement extérieur français forme les agents de renseignement chinois aux techniques d'infiltration, en vue de pénétrer les organisations terroristes⁷².

C. L'espionnage industriel du renseignement extérieur dans le cadre de la guerre économique

C'est en 1981 que le renseignement extérieur lança son programme de renseignement économique, avec un service « *créé à cet effet sous la conduite d'un cadre supérieur civil venant de l'industrie ; il commence à rassembler des personnels compétents recrutés à l'étranger* »⁷³. Ce programme de modernisation lancé par le directeur général de la sécurité extérieure Pierre Marion va de pair la réorganisation de ce service de renseignement en créant une division totalement dédiée à l'espionnage économique et industriel⁷⁴, mais aussi avec la création d'un groupe nommé « *Planification, Prévision et Evaluation* », qui avait pour tâche de définir les objectifs industriels et technologiques⁷⁵. Le travail d'analyse et de renseignement dans les domaines économique, scientifique et industriel accompagne le travail de partenariat avec les entreprises françaises implantées à l'étranger, et cette collaboration

⁶⁷de MAROLLES (A.), « La tradition française de l'action invisible », in LACOSTE (P.) (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, Paris, 1998, p. 337-338.

⁶⁸NOTIN (J.-C.), *op. cit.*, 2017, p. 74.

⁶⁹*Ibid.*, p. 168.

⁷⁰<http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/04/08/25001-20140408ARTFIG00066-le-discours-de-villepin-sur-l-irak-a-l-onu.php>, consulté le 25 août 2017.

⁷¹« Comment la DGSE opère », *Intelligence Online*, n°764, 27 juillet 2016.

⁷²« Pékin demande l'aide de la DGSE », *Intelligence Online*, n°730, 25 février 2015.

⁷³MARION (P.), *La mission impossible. A la tête des services secrets*, Calmann-Lévy, Paris, 1991, p. 123.

⁷⁴Cette division « *s'appuyait sur un groupe de trente-cinq à cinquante personnes installées au siège de l'organisation et chargées de diriger les actions à entreprendre contre des objectifs étrangers en France et en dehors des frontières du pays* », in SCHWEIZER (P.), *Les nouveaux espions. Le pillage technologique des USA par leurs alliés*, Bernard Grasset, Paris, 1993, p. 106.

⁷⁵*Ibid.*, p. 105.

voit s'exercer en ce domaine les pratiques classiques d'espionnage, afin de soutenir l'effort industriel national⁷⁶.

En octobre 1982, et au regard de la mission de renseignement fixée par le décret du 2 avril 1982⁷⁷, la division « Y » appartenant au Service Recherche a pu récupérer les documents de négociations des concurrents de l'industriel Dassault lors de la vente de Mirage 2000 en Inde, ce qui valut au colonel Bolley, attaché militaire adjoint de l'ambassade de France à New Delhi, d'être expulsé le 18 janvier 1985⁷⁸. La DGSE dispose du « *Service 7* » qui exécute des missions d'espionnage hors et à l'intérieur du territoire national et « *a monté des centaines d'opérations contre des industriels américains en France, en Europe occidentale et en Amérique* »⁷⁹. L'effectif des agents français qui se consacrent à l'espionnage était d'environ deux cents personnes au début des années 1980, sans compter un nombre non identifié de bénévoles patriotes qui aident les services dans le cadre de leur activité professionnelle et appelés « *honorables correspondants* »⁸⁰.

Attribut principal de la DGSE, c'est avec l'arrêté du 4 décembre 2002 que l'activité d'espionnage est fixée au sein de la direction du renseignement⁸¹, et reprise par l'article D. 3126-2 du Code de la défense⁸². Le service de renseignement géopolitique et de contre-espionnage de la direction du renseignement est le service appelé à effectuer des missions d'espionnage, sans oublier que cette direction disposait aussi un service de la sécurité économique⁸³, ce qui n'a pas été modifié avec l'arrêté du 10 mars 2017 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure⁸⁴. De manière pratique, le renseignement économique reste peu développé et insuffisant malgré un travail de collaboration avec le ministère des Finances dans ce domaine⁸⁵.

§ 2 : Le renseignement d'action propre à la Direction générale de la sécurité extérieure

Le service français de renseignement extérieur exerce un renseignement d'action qui lui est propre, avec un service qui lui est dédié, le Service action. Cette structure a été le subi

⁷⁶ « Si les firmes considèrent comme de leur responsabilité de recueillir des indications sur les marchés, les concurrents, leurs plans de développement, ainsi que sur leurs stratégies d'investissement, de production, de commercialisation, les moyens spéciaux du SDECE peuvent de leur côté ajouter un « plus » significatif : les interceptions de documents ou de conversations directes ou téléphoniques, les pénétrations de locaux ou de chambres d'hôtel, le recrutement, la manipulation ou l'utilisation d'informateurs constituent des voies à ne pas négliger », in MARION (P.), *op. cit.*, 1991, p. 123.

⁷⁷ D. n°82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, 4 avril 1982, p. 1 035, art. 2.

⁷⁸ GUISEL (J.) et VIOLET (B.), *Services secrets. Le pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand*, Editions La Découverte, Paris, 1988, p. 240.

⁷⁹ SCHWEIZER (P.), *op. cit.*, Paris, 1993, p. 18.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 95.

⁸¹ Arr. du 4 décembre 2002 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, art. 5.

⁸² L'art. D. 3126-2 du Code de la défense a été introduit par le D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense, *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 39 061

⁸³ Arr. du 21 décembre 2012 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°9, 11 janvier 2013, texte n°45, art. 3.

⁸⁴ Arr. du 10 mars 2017 modifiant l'arrêté du 10 mars 2015 et portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°97, 25 avril 2017, texte n°24, art. 1.

⁸⁵ « Quelques cellules dédiées au renseignement existent notamment dans une petite annexe de la DGSE à Bercy », in http://lexpansion.lexpress.fr/entreprises/la-france-est-elle-championne-de-l-espionnage-industriel_1444595.html, consulté le 22 juin 2016.

le contrecoup d'une organisation tumultueuse quand le renseignement extérieur était dénommé Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (A). Après sa dissolution, le Service action a été reconstitué dans la nouvelle Direction générale de la sécurité extérieure (B).

A. L'organisation tumultueuse du Service action avec le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage

L'organisation tumultueuse du Service action découle du contexte historique, avec sa création résultant des conflits dans lesquels la France est engagée (1), puis d'une réorganisation avec le nouveau directeur du renseignement extérieur, Alexandre de Marenches (2).

1. La création du Service action résultant des conflits dans lesquels la France a été engagée

Le premier commando français a été le 1^{er} bataillon parachutiste de Choc, dont la création résulta de la Seconde Guerre mondiale, car il a été instauré à Staoueli (Algérie), le 23 mai 1943, afin « *d'exécuter, sur les arrières de l'ennemi et, en principe, sur le territoire national, les missions de destruction, de harcèlement et de protection, et d'apporter une aide de caractère spécifiquement militaire aux organisations de la résistance* »⁸⁶. C'était un groupe spécial de parachutistes de la Marine, mais qui relevait de la Direction générale des services spéciaux (DGSS), l'ancêtre de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) afin de réaliser des missions de renseignement d'action dans les ports de la côte méditerranéenne⁸⁷. De manière similaire, le 11^e Choc fut créé le 1^{er} septembre 1946, afin de servir comme « *unité de soutien du SDECE (Service de documentation extérieure et de contre-espionnage)* »⁸⁸.

C'est à la fin de l'année 1950 qu'un autre groupe lié à des actions clandestines, le Groupement de commandos mixtes aéroportés (GCMA) fut instauré, pour que les services secrets français disposassent d'unités exécutant des opérations spéciales en Indochine⁸⁹, notamment s'infiltrer derrière les lignes du vietminh pour le déstabiliser, organiser des missions de sabotage, exfiltrer des agents, mais aussi et surtout, créer des maquis de résistance du vietminh avec les vietnamiens et les peuples Thaïs, Mans, Méos et Nungs⁹⁰. Peu après la création de ces groupements aéroportés en Indochine, le 10 avril 1951, il fut créé au sein du service français de renseignement extérieur « *une unité parachutiste destinée à des missions clandestines* »⁹¹. C'est lors du conflit indochinois que les services spéciaux acquièrent d'ailleurs leurs lettres de noblesse et que leur efficacité en matière d'action clandestine a été reconnue, que ce soit en matière de renseignement en profondeur derrière les lignes ennemies,

⁸⁶DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2010, p. 66.

⁸⁷*Ibid.*, p. 66.

⁸⁸DESMARETZ (G.), *op. cit.*, 2012, p. 72.

⁸⁹DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2010, p. 121.

⁹⁰*Ibid.*, p. 122.

⁹¹DESMARETZ (G.), *op. cit.*, 2012, p. 73.

de sabotage, ou encore, d'intoxication du service de renseignement militaire vietminh, le *Quan Bao*⁹².

Changeant de nom en 1953, les nouveaux Groupements légers d'intervention (GLI)⁹³ virent leurs attributions précisées en matière d'opérations spéciales, ayant la charge « *du travail en profondeur, visant à créer, maintenir, puis généraliser la résistance autochtone par une exploitation méthodique des tendances minoritaires – bases religieuses, ethniques ou politiques* »⁹⁴. Le travail des membres du renseignement extérieur a été une véritable réussite sur le plan de la constitution de maquis et de la contre-insurrection puisque s'il y avait 13 500 partisans liés aux agents français en mai 1954, ce chiffre est passé à 30 000 en 1957⁹⁵.

De ce fait, et à l'instar de la réussite des Groupements mixtes aéroportés (GCMA) en Indochine, ce furent près de 400 militaires du bataillon 11^e choc qui participèrent au renseignement d'action dès 1954, lors du conflit en Algérie, avec ces Groupements légers d'intervention (GLI)⁹⁶, qui avaient trois finalités : l'intoxication de l'ennemi à des fins de contre-insurrection, les opérations *Arma* afin de saboter et détruire les matériels ou installations, et enfin, les opérations *Homo* (pour homicide)⁹⁷ dans l'idée de neutraliser une fois pour toutes les ennemis désignés, mais selon une procédure imposée elle-même par le général de Gaulle⁹⁸. C'est, dans le même ordre d'idées que le Service action agit en Algérie, comme bras armé du Gouvernement socialiste à travers le paravent de *La Main rouge*⁹⁹, en 1954¹⁰⁰. De ce fait, après le conflit indochinois, le Service action fut donc très actif pour le conflit en Algérie en perpétuant des actions de sabotage *Arma* pour dissuader les trafiquants d'armes de fournir le Front de libération national algérien (FLN)¹⁰¹, et des opérations de

⁹² « *Ces commandos GCMA deviendront vite la bête noire des troupes vietminh, au point que Hô Chi Minh décidera de lancer ses meilleures divisions contre les unités du Service action français* », in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *La piscine. Les services secrets français 1944-1984*, Seuil, collection L'épreuve des faits, Paris, mai 1985, p. 119.

⁹³ Les Groupements légers d'intervention sont des « *super-commandos rattachés au 11^e Choc pour les missions particulières. [...] En mars 1956, par exemple, le GLI tente de détruire le quartier général de la Wilaya I que dirige dans les Aurès Mostefa Ben Boulaïd. Le capitaine Krotoff [dirigeant le GLI] est tué dans une embuscade le 15. On lui fera, aux Invalides, le plus bel enterrement – de mémoire d'agent secret. Revanche posthume : peu après, se referme un piège qu'il avait lui-même mis en place. Un poste de radio SCR 694, piégé par 'Jerry', l'un des as de l'explosif à Cercottes, est parachuté sur les Aurès par un Junker de Persan-Beaumont. Et le 27 mars, Mostefa Ben Boulaïd est désintégré par l'explosion du poste de radio* », in *Ibid.*, p. 166-167.

⁹⁴ DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2010, p. 124.

⁹⁵ FALIGOT (R.), GUISEL (J.) et KAUFFER (R.), *op. cit.*, 2013, p. 113.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 130.

⁹⁷ Pendant la Seconde Guerre mondiale, les services secrets de Vichy camouflés dans la section des Travaux ruraux (TR) « *n'hésitent pas à abattre les traîtres à la solde de l'ennemi. Il s'agit de l'application de la mesure D, c'est-à-dire l'ancêtre des missions HOMO* », in DESMARETZ (G.), *op. cit.*, 2012, p. 68.

⁹⁸ « *Les opérations ne pouvaient se dérouler qu'en temps de guerre ; elles ne porteraient que sur des citoyens étrangers ; les opérations ne devaient avoir lieu qu'en dehors du territoire national* », in DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2010, p. 131.

⁹⁹ « *Nous pouvons en effet révéler aujourd'hui que 'La Main Rouge' est uniquement une création du SDECE* », in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, mai 1985, p. 204.

¹⁰⁰ DESMARETZ (G.), *op. cit.*, 2012, p. 73.

¹⁰¹ « *Georg Puchert, patron de l'Astramar Import-export de Hambourg, alimente le FLN en armes. Une première fois, le SDECE le met en garde. Le représentant du CE à Tanger, le lieutenant Boureau-Mitrecey, le rencontre même, début 1957 : 'Monsieur Puchert, vous devriez cesser de vendre des armes aux Algériens. Vous vous exposez à de graves déboires...' Herr Puchert ne désarme pas. Mais, les 18 et 21 juillet, deux bateaux, la Bruja roja (Sorcière rouge) et le Typhon, sautent dans le port de Tanger. Georg Puchert, dont l'entourage est infiltré par le SDECE, croit pouvoir se replier sur Hambourg. Dans la nuit du 30 septembre au 1^{er} octobre 1958, les nageurs de combat du Service action frappent encore : le navire Atlas est coulé corps et biens.*

neutralisations ou opérations *Homo*¹⁰², comme, par exemple, la tentative de neutralisation d'Ahmed Ben Bella¹⁰³ dans le cadre de la mission « *Hors jeu* »¹⁰⁴. Il faut savoir que le nombre de neutralisations par les services français était plus important que celui des services secrets soviétiques, avec 135 opérations *Homo* « *au cours de la seule année 1960* »¹⁰⁵.

Après le putsch des généraux à Alger le 21 avril 1961¹⁰⁶ et l'enlèvement de Ben Barka, le 29 octobre 1965¹⁰⁷, le décret du 22 janvier 1966 vint désormais placer le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage sous le contrôle du ministre des Armées et non plus du Premier ministre¹⁰⁸. Le changement de ministère de tutelle s'accompagna aussi d'un épurement massif¹⁰⁹ du renseignement extérieur, car le Président de la République Georges Pompidou estima que ce service était la cause de l'affaire où des montages photographiques¹¹⁰ avaient été publiés concernant sa femme¹¹¹.

Souffrant d'une mauvaise réputation étant donné le caractère secret de ses opérations, ce même Service action était reconnu pour la qualité de ses interventions dans le cadre du renseignement extérieur français.

2. Une réorganisation avec le nouveau directeur Alexandre de Marenches

Après les opérations clandestines menées en Indochine et en Algérie, le directeur du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) nommé le 6 novembre 1970, Alexandre de Marenches impulsa le renseignement d'action en Afrique, ce qui amena ensuite à une spécialisation du Service Action « *dans l'assistance aux mouvements armés anticommunistes, partout dans le monde* »¹¹². D'un autre côté, il réorganisa le Service Action renommé R1, dont les membres ne provenaient plus du 11^e Choc dissous en 1963, mais du 13^e

Puisqu'il ne comprend toujours pas, Georg Puchert saute dans sa voiture piégée à Francfort, en mars 1959 », in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, mai 1985, p. 210-211.

¹⁰² « *Le SDECE a dressé une liste de six hommes à 'neutraliser'. [...] Dans sa note de service n°546 du 13 juillet 1955, Pierre Boursicot donne le feu vert à la mission 'Hors jeu'* », in *Ibid.*, p. 139.

¹⁰³ Ahmed Ben Bella a été un combattant pour l'indépendance de l'Algérie. Il deviendra ensuite président du Conseil des ministres en Algérie de 1962 à 1963, puis président de la République algérienne de 1963 à 1965.

¹⁰⁴ FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, mai 1985, p. 140.

¹⁰⁵ MADELIN (P.), *Dans le secret des services*, Denoël, Paris, 2007, p. 85.

¹⁰⁶ « *Beaucoup, en 1961, choisiront l'Algérie française et l'OAS* », in *Ibid.*, p. 169.

¹⁰⁷ Le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) avait été informé que les services spéciaux marocains souhaitent enlever l'opposant politique marocain Mehdi Ben Barka sur le territoire français, mais il s'est aussi abstenu de réagir face à cette manœuvre, dont la disparition a ensuite été connue de tous. La Commission du secret de la défense nationale avait autorisé, le 16 octobre 2010, une perquisition dans les locaux de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) pour enquêter dans l'affaire Ben Barka, in <http://tempsreel.nouvelobs.com/rue89/rue89-politique/20101016.RUE9007/ben-barka-les-secrets-de-la-dgse-ouverts-a-la-justice.html>, consulté le 2 avril 2017.

¹⁰⁸ D. n°66-66 du 22 janvier 1966 portant rattachement du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage au ministère des Armées, *JORF*, 23 janvier 1966, p. 645.

¹⁰⁹ « *Dégraissée, la 11^e DBPC constitue un noyau d'encadrement pour la formation commando des unités régulières. Ainsi naissent les Centres nationaux d'entraînement commando (CNEC)* », in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, mai 1985, p. 169.

¹¹⁰ « *On attribua l'initiative de cette histoire au Service d'action civique (SAC), plus exactement aux gaullistes opposés à Pompidou, auquel ils reprochaient d'avoir trahi le Général* », in *Ibid.*, p. 314.

¹¹¹ « *Aussitôt installés, une vingtaine de chefs de service ou de secteur durent quitter le service et certains, écaürés, préférèrent quitter la 'Maison'* », in DESMARETZ (G.), *op. cit.*, 2012, p. 75.

¹¹² DÈNÈCÉ (E.), *op. cit.*, 2010, p. 181.

régiment de dragons parachutistes (13^e RDP), du 1^{er} régiment de parachutistes de l'infanterie de Marine (1^{er} RPIMa) ou encore du 9^e régiment de chasseurs parachutistes (9^e RCP)¹¹³.

B. La reconstitution d'un Service action au sein de la Direction générale de la sécurité extérieure

Avec l'élection du nouveau président de la République François Mitterrand, en 1981, le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage fut remplacé par la Direction générale de la sécurité extérieure, le 2 avril 1982¹¹⁴. Le Service action y fut maintenu et son action inscrite dans le décret¹¹⁵ instituant la nouvelle Direction, puisque ce service a pour mission « *d'entraver, hors du territoire national* »¹¹⁶ les activités contraires aux intérêts fondamentaux de la Nation¹¹⁷. Reconstitué avec le nouveau service du renseignement extérieur, et bénéficiant d'une organisation nouvelle, le Service Action servit rapidement le nouveau président François Mitterrand en neutralisant les assassins de l'ambassadeur de France au Liban, en septembre 1981¹¹⁸. Il fut cependant dissous à la suite de l'affaire du *Rainbow Warrior* en 1985¹¹⁹. En revanche, le 11^e régiment de parachutistes choc (RPC) ou 11^e Bataillon de Choc a été de nouveau reconstitué, pour finalement être encore dissous en 1995¹²⁰, et de nouveau reconstitué, avec comme militaires pour intégrer ce Service, les hommes du 44^e régiment d'infanterie¹²¹, régiment fournissant toujours aujourd'hui des hommes pour le Service Action.

En France, les agents du Service Action sont les seuls à pouvoir pratiquer autant des opérations spéciales militaires que des actions clandestines. Cette structure est très similaire à celle du « *Special Air Service* » (SAS) britannique, la seule différence étant que « *le SAS garde encore des missions militaires qui sont en France du ressort du Commandement des opérations spéciales (guerre des Malouines, guerre du Golfe)* »¹²². En 2010, environ 500

¹¹³DESMARETZ (G.), *op. cit.*, 2012, p. 76.

¹¹⁴« *La Direction générale de la sécurité extérieure a pour mission, au profit du Gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences* », D. n°82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, 4 avril 1982, p. 1 034, art 2.

¹¹⁵Le D. du 2 avril 1982 préc. a été abrogé et les dispositions concernant la Direction générale de la sécurité extérieure se retrouvent dans le Code de la défense puis le D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples), *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 39 061, texte n°158.

¹¹⁶C. déf., art. D. 3126-2.

¹¹⁷Même si le renseignement extérieur a une compétence strictement limitée à l'extérieur du territoire national, le Président de la République a permis à ce service de renseignement d'agir sur le territoire national, « *plaidant pour une transversalité de l'action* » en matière de lutte contre le terrorisme. A Gérard Davet et Francis Lhomme, il apporte cette précision : « *Il y a ce que la DGSE fait à l'extérieur, avec ses propres méthodes, mais là, si je puis dire, c'est son travail. Ce qu'elle fait à l'intérieur, si tant est qu'elle le fasse, elle doit absolument le déclarer. Dès que ça touche une personne française, on retombe sur les règles du droit français* ». Les frontières, jusque-là imperméables entre DGSE et DGSI, semblent être définitivement tombées », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2017, p. 221.

¹¹⁸COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 156.

¹¹⁹Le Service action ne sera réactivé qu'en 1989, in DESMARETZ (G.), *op. cit.*, 2012, p. 76.

¹²⁰*Ibid.*

¹²¹*Ibid.*

¹²²« *Leurs similitudes avec les SAS sont nombreuses : missions clandestines, rattachement au plus haut niveau politique, autonomie d'action, fréquence des engagements, ancienneté des cadres assurant une bonne continuité au sein de l'unité* », in DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2002, p. 203.

agents étaient membres du Service Action, répartis sur les différents centres d'instruction et bases en France¹²³. Les missions du Service Action sont aujourd'hui médiatisées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment, quand un membre du Service Action a été retenu en otage par le Shebab el-Islami, le 14 juillet 2009, conduisant à sa mort et à celle de deux membres du Service Action, lors de sa tentative de libération par le renseignement extérieur, dans la nuit du 11 au 12 janvier 2013¹²⁴. Enfin, il semblerait que, depuis 2015, le Service action, aidé des forces spéciales, participe à des missions de sabotage et d'élimination à l'encontre des navires se rendant pour la Libye et livrer Daech¹²⁵.

Depuis leur création résultant de la Seconde Guerre mondiale, les agents du Service action ont prouvé maintes fois l'efficacité de leurs actions, en matière d'intoxication, de guerre psychologique, de constitution ou de soutien à des maquis, mais encore de missions de sabotage, de libération d'otages ou de neutralisation. Seulement, des éléments purement administratifs freinent encore l'action des services spéciaux. Par exemple, dans le cadre du budget dédié à des opérations, il est impensable que les agents agissant sous couverture dans le cadre d'actions clandestines soient rendus à demander des factures et des récépissés des fonds dépensés, quitte à mettre à mal l'opération voire la sécurité des agents concernés¹²⁶. La procédure budgétaire se doit d'être moins regardante sur des menues dépenses, surtout pour des actions clandestines.

Après la création du Commandement des opérations spéciales, l'état-major des armées a souhaité intégrer le Service action à cette nouvelle structure interarmées dédiée aux opérations spéciales, mais, Claude Silberzahn, l'ancien directeur général de la sécurité extérieure s'est opposé à un tel rattachement en faisant valoir que le Service action doit rester un service dédié aux actions clandestines¹²⁷. L'action clandestine étant l'apanage d'un service de renseignement extérieur, il serait néanmoins nécessaire qu'il y ait une information sur les missions effectuées par les autres services de renseignement et structures dont le Commandement des opérations spéciales, afin d'éviter que des agents et militaires français s'entretuent, comme ce fut le cas au Kosovo¹²⁸.

¹²³Ce Service Action se compose « d'un état-major (fort de Noisy-le-Sec en banlieue parisienne) ; du Centre parachutiste d'entraînement spécialisé (CPES), camp de Cercottes, près d'Orléans ; du Centre d'instruction parachutiste spécialisé (CPI, Perpignan), du Centre parachutiste d'entraînement aux opérations maritimes (CPEOM, Quélern/Roscanvel) ; du Groupe aérien mixte 56 Vaucluse (GAM 56, Evreux) », in DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2010, p. 309-310.

¹²⁴« L'intervention, en effet, a viré au fiasco. Car non seulement Alex a été assassiné par ses ravisseurs au moment de l'assaut, mais deux membres du Service Action ont également été tués. La mort de dix-sept djihadistes, tombés sous les balles des hommes de la DGSE, est une bien mince consolation », in DAVET (G.) et LHOMME (F.), *Un président ne devrait pas dire ça...*, Ed. Stock, Paris, 2017, p. 588.

¹²⁵« Celles-ci s'ajoutent aux opérations d'appui aux forces anti-Daech et aux frappes ciblées américaines contre des cadres de l'Etat islamique. Après avoir commis l'erreur de renverser Kadhafi en 2011 sans penser au lendemain, la France et ses alliés se trouvent désormais face à la tâche titanesque d'endiguer ce fléau », in NOUZILLE (V.), *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2017, p. 252-253.

¹²⁶« On n'hésite pas à confier aux hommes des sommes énormes et on ne leur fait pas suffisamment confiance pour leurs dépenses opérationnelles. [...] C'est à partir des reçus saisi que les policiers néozélandais sont parvenus à retracer l'itinéraire des agents ! », in DESMARETZ (G.), *op. cit.*, 2012, p. 356.

¹²⁷NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2015, p. 167.

Section 2 : Le renseignement humain d'action indispensable pour les opérations spéciales

Les unités spéciales militaires vont effectuer des opérations spéciales dans le but d'acquérir du renseignement ou de procéder à la mission d'intervention telle que définie par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013¹²⁹, par exemple, dans le cadre de la libération d'otages français ou en matière de contre-terrorisme¹³⁰. Les opérations spéciales peuvent être définies comme « *l'ensemble des actions qu'un volume réduit de forces, engagées secrètement pour une durée pouvant aller jusqu'à plusieurs semaines, est amené à réaliser afin d'obtenir un résultat stratégique décisif dans un contexte hautement hostile* »¹³¹. Ce qui va différencier les opérations spéciales des actions clandestines réside dans le caractère couvert, mais non clandestin de l'action envisagée et/ou exécutée¹³². Dans le cadre des opérations spéciales, les militaires exercent le renseignement de reconnaissance et d'action fourni par les unités militaires spécialisées (§ 1). Cependant, la pratique du renseignement de reconnaissance et d'action par ces unités spécifiques fait relever un cadre juridique des unités spéciales à améliorer (§ 2).

§ 1 : Le renseignement de reconnaissance et d'action fourni par les unités militaires spécialisées

La France n'a connu d'unités militaires spécialisées qu'à partir de 1937, et de manière plus généralisée, qu'en 1939¹³³. Avec la fin de la guerre froide, la réorganisation de l'armée française est effectuée avec le plan *Armées 2000*, dont il découle la nécessité de structurer sous un même commandement les opérations spéciales françaises¹³⁴, c'est-à-dire le Commandement des opérations spéciales. Forte de 2 500 hommes en 2002¹³⁵, le Commandement des opérations spéciales disposait, en 2009, de 3 000 militaires dédiés aux opérations spéciales¹³⁶. Au sein de ce Commandement, hormis le 13^e régiment de dragons parachutistes (13^e RDP) qui a pour mission principale le recueil de renseignement, toutes les autres unités militaires exercent des missions de renseignement d'action et de reconnaissance en vue d'action militaires de plus grande ampleur. Le renseignement de reconnaissance et

¹²⁸ Lors de la guerre du Kosovo (1998-1999), le Service action a prêté main forte aux paramilitaires de l'armée de libération du Kosovo (UCK), et il a failli se heurter physiquement aux militaires français, puisque le commandant des forces spéciales au Kosovo, le colonel Jacques Hogard n'en était pas informé, *in Ibid.*, p. 25.

¹²⁹ « *L'intervention extérieure a trois objectifs : assurer la protection de nos ressortissants à l'étranger ; défendre nos intérêts stratégiques, comme ceux de nos partenaires et alliés ; et exercer nos responsabilités internationales* », *in Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 82.

¹³⁰ *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 83.

¹³¹ DÉNÉCÉ (E.), *Histoire secrète des forces spéciales. De 1939 à nos jours*, Nouveau Monde éd., Paris, 2010, p. 286.

¹³² CHOPIN (O.) et OUDET (B.), *Renseignement et sécurité*, Armand Colin, Paris, 2016, p. 130.

¹³³ « *En 1939, l'armée française ne disposait d'aucune expérience en matière de guerre non conventionnelle, à l'exception de quelques tentatives isolées, notamment au cours de l'expédition des Dardanelles, en 1915. Toutefois, à l'exemple des autres pays européens, les armées de l'air et de terre expérimentèrent chacune l'emploi de l'infanterie aéroportée à partir de 1937* », *in DÉNÉCÉ (E.), op. cit.*, 2010, p. 63.

¹³⁴ DÉNÉCÉ (E.), *Forces spéciales, l'avenir de la guerre ?*, Ed. du Rocher, Paris, 2002, p. 197.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 198.

d'action est donc coordonné par le Commandement des opérations spéciales (A). Quant au renseignement militaire, il est exercé par le 13^e régiment de dragons parachutistes (B).

A. Le Commandement des opérations spéciales

Les forces armées françaises sont engagées dans le cadre de théâtres d'opérations conventionnels. Parallèlement aux forces conventionnelles, le Commandement des opérations spéciales a été institué pour planifier « *des actions militaires désignées, organisées, entraînées et équipées, pour atteindre des objectifs stratégiques définis par le [chef d'état-major des armées] CEMA* »¹³⁷. En effet, le Commandement des opérations spéciales a été créé en raison de l'absence de planification en matière d'opérations spéciales (1). Sa création et sa mise en œuvre mettent en avant aujourd'hui le bilan d'activités très positif (2) de cette structure militaire, même si la possibilité que le Commandement des opérations spéciales intervienne sur le territoire national soit discutable (3).

1. Une création liée à l'absence de planification en matière d'opérations spéciales

A la suite de la guerre du Golfe (1990-1991), et à l'instar de la Direction du renseignement militaire, le Commandement des opérations spéciales (COS) est né du cruel retour d'expérience de l'armée française en matière de manque de matériels, de dysfonctionnements dans le renseignement militaire, et la coordination de l'emploi des forces spéciales¹³⁸. Le 24 juin 1992, le Commandement des opérations spéciales est ainsi institué, relevant directement du chef d'état-major des armées¹³⁹. L'arrêté du 5 janvier 2017 relatif au Commandement des opérations spéciales vient préciser les larges missions et attributions de cet organisme dédié aux forces spéciales, qui a pour tâche « *de planifier, préparer, coordonner et conduire les opérations spéciales, qui sont des opérations militaires menées en dehors des cadres d'actions classiques, visant à atteindre des objectifs d'intérêt stratégique, notamment en termes d'actions d'environnement, d'ouverture de théâtres d'opérations, d'intervention dans la profondeur sur des objectifs à haute valeur, ou en matière de lutte contre les organisations terroristes. Il peut se voir confier la conduite ou la participation à des opérations de libération d'otages hors du territoire national* »¹⁴⁰.

Le Commandement des opérations spéciales regroupe aujourd'hui les commandos des trois armées françaises, à savoir les commandos de l'armée de Terre relevant de la Brigade des forces spéciales Terre (BFST), de la Force maritime des fusiliers marins et commandos

¹³⁶SARTINI (V.), « Le CPA 10 : Les forces spéciales, c'est aussi l'armée de l'air », pp. 68-75, *Défense et sécurité internationale*, n°49, juin 2009, p. 73.

¹³⁷<http://www.defense.gouv.fr/ema/directions-et-services/le-commandement-des-operations-speciales/le-cos-presentation>, consulté le 3 avril 2017.

¹³⁸TANGUY (J.-M.), *Commandos français. Les missions des forces spéciales*, Ed. Alt presse, Levallois-Perret, 2013, p. 150.

¹³⁹Arr. du 24 juin 1992 portant création du Commandement des opérations spéciales, *JORF*, n°158, 9 juillet 1992, p. 9 193.

¹⁴⁰Arr. du 5 janvier 2017 relatif au Commandement des opérations spéciales, *JORF*, n°8, 10 janvier 2017, texte n°24, art. 1 al. 2.

(FORFUSCO) et du Bureau des forces spéciales de l'armée de l'Air (BFS)¹⁴¹. S'ajoutent à ces unités un second cercle de forces spéciales composées par le Groupement des commandos parachutistes de la 11^e Brigade parachutiste (GCP) et du Groupe de sécurité et d'intervention de la Gendarmerie nationale (GSIGN), mais aussi un troisième cercle comprenant « *les nombreuses autres unités de l'armée de Terre à capacité spéciale* »¹⁴².

Le Commandement des opérations spéciales a participé à l'opération *Azalée* contre la tentative de coup d'Etat aux Comores du mercenaire Bob Denard, début octobre 1995¹⁴³. Inversement, c'est avec l'aide de mercenaires faisant précédemment partie de l'équipe de Bob Denard, que le Commandement des opérations spéciales put protéger l'actuel président congolais Denis Sassou Nguesso, contre l'ancien chef d'Etat congolais alors en exercice, à l'été 1997¹⁴⁴. Enfin, une quarantaine d'hommes du Commandement des opérations spéciales aidèrent aussi les rebelles en Libye, avec l'aide du Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale et de la Direction générale de la sécurité extérieure, afin d'encadrer et d'instruire ces rebelles pour les armes que les français leur ont livrées¹⁴⁵. Appliquant les décisions de l'état-major des Armées, et à plus forte raison de l'exécutif, les personnels des forces spéciales françaises sont aujourd'hui déployés pour lutter contre des terroristes, dont certains ont été formés et instruits par ces mêmes forces spéciales, puisque la région de Libye où se concentraient les combats était, en 2011, la région ayant le plus grand rassemblement de terroristes au monde¹⁴⁶.

Ces commandos ont une capacité de projection tout autour de la planète, et il y avait, au début de l'année 2016, environ 300 éléments du COS ont été déployés en Irak¹⁴⁷.

Avec ces différentes unités, le Commandement des opérations spéciales dispose d'un ensemble complet de formations militaires spécialisées qui sont totalement complémentaires, puisque cela va de l'acquisition du renseignement humain avec des opérations particulières de renseignement jusqu'à l'intervention physique, avec une totale autonomie de moyens et ne nécessitant donc pas le déploiement d'unités militaires conventionnelles, c'est-à-dire appelées à des opérations militaires de moyenne ou grande envergure¹⁴⁸.

¹⁴¹SARTINI (V.), *op cit.*, juin 2009, p. 73.

¹⁴²Ces unités sont : « *2^e Régiment de Hussards, unité de reconnaissance humaine de la 27^e Brigade alpine (URH 27), plongeurs du génie chargés des interventions offensives (SAF/IO), 2^e Régiment étranger de parachutistes, etc.* », in DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2002, p. 199-200.

¹⁴³Sont envoyés un millier des soldats des forces spéciales des 1^{er} et 2^e RPIMa, du 1^{er} RDP, du commando marine Jaubert, avec des hélicoptères, mais aussi des agents de la DGSE et des membres du GIGN, in NOUZILLE (V.), *Les tueurs de la République*, Fayard, Paris, 2015, p. 238.

¹⁴⁴Outre les mercenaires de l'ancienne équipe de Bob Denard, il y avait aussi le 1^{er} RPIMa et le 13^e RDP, sans compter un conseiller militaire français rentré des maquis karens, auprès du ministre de l'Intérieur Pierre Oba, in *Ibid.*, p. 249.

¹⁴⁵La protection de la livraison des armes était assurée par le commando marine Hubert, in *Ibid.*, p. 305-306.

¹⁴⁶<http://www.cf2r.org/fr/notes-actualite/le-groupe-islamique-de-combat-libyen.php>, consulté le 3 avril 2017.

¹⁴⁷*Raids*, n°357, février 2016, p. 4.

¹⁴⁸« *Ses unités étant totalement complémentaires, elle peut ainsi mener de A à Z toute opération dite 'non conventionnelle', depuis la préparation de la mission par une opération particulière de renseignement (OPR), avec la mise en œuvre des éléments de recherche aéroportée du 13^e RDP jusqu'à une opération spéciale (OS) menée par les commandos du 1^{er} RPIMa qui gèreront l'action puis le désengagement de tous les personnels* », in POULET (P.), *Forces spéciales Terre*, Missions spéciales productions, Les échelles, 2012, p. 9.

2. Le bilan très positif du Commandement des opérations spéciales

A partir de 2002, soit dix ans après sa création, il a été permis de dresser un premier bilan de cette structure qui est très positif. En premier lieu, structurer et regrouper les forces spéciales des trois armées au sein d'un même commandement permet d'axer l'utilisation des forces spéciales vers leur domaine de compétence¹⁴⁹, et non pas les disperser sur des théâtres d'opérations conventionnels où d'autres unités militaires peuvent agir. En second lieu, le regroupement sous un même commandement a aussi pour intérêt de développer une doctrine d'emploi des forces spéciales unifiée¹⁵⁰, avec pour conséquence une simplification de l'organisation administrative et une économie des moyens.

Le bilan positif de la création du Commandement des opérations spéciales a été de nouveau observé lors de son déploiement pour l'opération Serval (2013-2014) dans le cadre de la lutte antiterroriste au Nord Mali et dans le Sahel avec la « *Task force Sabre* », car les forces spéciales ont primé sur l'emploi des avions de combat pour mener la lutte antiterroriste, étant donné leur réactivité, leur expertise et leur autonomie en petits groupes mobiles sur le terrain¹⁵¹, mais aussi au Burkina Faso, au début de l'année 2016¹⁵². Ainsi, non seulement le déploiement a été une réussite, mais cette réussite est confortée par le fait que ces forces spéciales ont maintenu leur travail d'excellence dans la durée avec un déploiement important des forces sur le moyen terme, appelant néanmoins à un renforcement en moyens humains et en matériel de ces unités spéciales¹⁵³.

Les petits groupes mobiles montrent donc l'intérêt du déploiement des commandos et des forces de réaction rapide pour la lutte antiterroriste. Le choix de l'emploi des commandos au détriment des avions de combat est un signe que l'humain est nécessaire sur le terrain et que la machine n'est pas une solution pour toutes les problématiques, dont la résolution des conflits de basse intensité.

Autre élément marquant l'importance du Commandement des opérations spéciales, et avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement¹⁵⁴, cette structure de commandement des unités spéciales devient un interlocuteur de premier ordre avec les services composant la communauté du renseignement¹⁵⁵. Le renseignement de ces services est nécessaire pour planifier des opérations, et le Commandement des opérations spéciales se voit interagir à égalité avec les différents services de renseignement. Cette évolution notable en matière de

¹⁴⁹DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2002, p. 203.

¹⁵⁰*Ibid.*, p. 204.

¹⁵¹« L'avantage aussi des commandos est qu'ils sont peu nombreux, et produisent des résultats rapides. Ils sont de fait aussi plus mobiles. Plus mobiles, moins nombreux, moins visibles, et moins offerts au tir des insurgés, car ils opèrent de nuit », in TANGUY (J.-M.), *op. cit.*, 2013, p. 51.

¹⁵²Raids, n°357, février 2016, p. 4.

¹⁵³« La mobilisation est inédite : 500 personnels, 12 hélicoptères, 4 avions de transport et d'assaut. Elle démontre la nécessité de consolider le périmètre du COS, notamment en moyens aériens, mais aussi de commandos », in TANGUY (J.-M.), *op. cit.*, 2013, p. 127.

¹⁵⁴L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2.

¹⁵⁵« Dans le cadre des missions mentionnées à l'article 1^{er}, le Commandement des opérations spéciales : 1° exploite, pour la conduite de ses opérations, les informations reçues des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article R. 811-1 du Code de la sécurité intérieure, avec lesquels il se coordonne ; il participe à l'anticipation opérationnelle », Arr. du 5 janvier 2017 relatif au Commandement des opérations spéciales, *JORF*, n°8, 10 janvier 2017, texte n°24, art. 3.

coopération dans le renseignement est une étape minime mais symbolique qui appelle à une reconnaissance plus forte du Commandement des opérations spéciales à intégrer la communauté du renseignement à l'avenir, d'autant plus pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme où les unités spéciales peuvent recueillir du renseignement et contribuer à la mission de protection des intérêts fondamentaux de la Nation¹⁵⁶.

3. L'intervention discutable du Commandement des opérations spéciales sur le territoire national

C'est en raison du bilan positif de cette structure de commandement qu'une nouvelle évolution est intervenue la concernant, en effet, le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian a annoncé, en mars 2016, que le Commandement des opérations spéciales, expérimenté en matière de libération d'otages, pourra dorénavant opérer sur le territoire national¹⁵⁷. Si, dans l'arrêté du 5 janvier 2017 précité, il est encore inscrit que le Commandement des opérations spéciales agit hors du territoire national, il y a bien un document¹⁵⁸ précisant les strictes modalités d'action de cette structure en France¹⁵⁹.

La confiance accordée aux forces spéciales est notable, mais ces unités déjà bien employées à l'étranger n'auront probablement ni le temps ni les moyens de se déployer en France. Cette situation est d'autant plus paradoxale qu'il existe des unités spécialisées très performantes qui agissent en matière de libération d'otages : la Brigade de recherche et d'intervention (BRI), le Groupe d'intervention de la Police nationale (GIPN) et la Force d'intervention de la police nationale (FIPN), l'unité Recherche, assistance, intervention et dissuasion (RAID), mais encore les unités d'élite de la Gendarmerie nationale avec le Groupement d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN). Intervenant hors des cadres classiques d'intervention, ou en amont voire en soutien des forces armées conventionnelles, il reste surprenant que ces forces spéciales interviennent sur le territoire national, car cette possibilité renvoie à l'idée que la guerre se déplace sur le territoire national alors que la France n'a pas déclaré la guerre¹⁶⁰.

La question importante ne renvoie pas aux forces spéciales, mais plutôt à l'idée que la libération d'otages et la lutte contre le terrorisme et l'utilisation de l'armée se transporte sur le territoire national, avec pour idée de fond, une militarisation des mesures de police. Cette idée

¹⁵⁶ « Pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation : 1° L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; [...] 4° la prévention du terrorisme », CSI, art. L. 811-3.

¹⁵⁷ « Déjà très adaptées aux missions de contre-terrorisme et libération d'otages (CTLO) à l'étranger, elles pourront aussi le faire en France, sous les conditions très strictes », in <http://lemamouth.blogspot.fr/2016/03/le-cos-pourra-operer-sur-le-tn.html>, consulté le 6 avril 2016.

¹⁵⁸ Ce document n'est pas public, mais l'arrêté du 5 janvier précité énonce aussi que « l'organisation et le fonctionnement des opérations spéciales sont précisés par instruction du chef d'état-major des armées », Arr. du 5 janvier 2017 relatif au Commandement des opérations spéciales, *JORF*, n°8, 10 janvier 2017, texte n°24, art. 4.

¹⁵⁹ « Il faudra 1) que les FS soient formées ; 2) que la situation l'exige ; 3) que Beauvau les demande via une réquisition en bonne et due forme ; 4) qu'elles soient disponibles », in <http://lemamouth.blogspot.fr/2016/03/le-cos-pourra-operer-sur-le-tn.html>, consulté le 4 avril 2017.

¹⁶⁰ C., art. 35 al. 1.

entre dans la logique d'une présence militaire, car, début 2016, plus de 10 000 militaires étaient déployés sur le territoire national¹⁶¹, pour 20 000 militaires déployés à l'étranger à la même période¹⁶², soit un rapport de un militaire sur trois en opération sur le territoire national.

B. Le renseignement militaire humain exercé par le 13^e régiment de dragons parachutistes

Dans le cadre des missions assignées au Commandement des opérations spéciales, ce régiment « *contribue à des activités de recueil et d'exploitation du renseignement, en particulier en milieu non permissif* »¹⁶³. De la sorte, ce régiment effectue un travail de renseignement humain en profondeur derrière le dispositif ennemi (1), ce qui lui vaut la légitimation d'une haute expertise reconnue dans le monde entier (2).

1. Un travail de renseignement humain en profondeur derrière le dispositif ennemi

En 1960, le 2^e corps d'armée des forces françaises en Allemagne (FFA) souhaitait disposer d'unités spécialisées composée d'équipes en nombre réduit afin « *d'opérer dans la profondeur du dispositif adverse afin d'acquérir et de transmettre des renseignements* »¹⁶⁴. C'est ainsi que fut créée la 7^e compagnie de commandos, reconnue tellement efficace qu'elle devint, en 1963, un régiment de cavalerie, le 13^e régiment de dragons parachutistes (13^e RDP)¹⁶⁵.

Ce régiment travailla en lien avec la Mission militaire française de liaison près du haut commandement soviétique (MMFL) afin de participer à des incursions derrière les frontières de l'Allemagne de l'Est (RDA)¹⁶⁶. Ces missions ne consistaient pas en de l'espionnage politique ou industriel, plus précisément, ces « *missions n'étaient rien d'autres que des reconnaissances de type militaire parcourant la RDA à la recherche d'informations permettant d'évaluer la menace militaire* »¹⁶⁷. Le 13^e RDP fournissait ainsi des militaires à la mission militaire de liaison, mais aussi au Service Action¹⁶⁸. La facilité de l'employabilité de cette unité composée aujourd'hui de près de 900 personnels réside dans son organisation spécialisée à tous les théâtres d'opérations, dans tous les milieux géographiques et avec des moyens spécifiques mis à leur disposition¹⁶⁹.

¹⁶¹ En 2017, ce chiffre est redescendu à 7 500, mais avec un déploiement immédiat possible de 3 000 réservistes, in <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2017/02/03/01016-20170203ARTFIG00158-avec-l-operation-sentinelles-7000-militaires-sont-mobilises-en-france.php>, consulté le 4 avril 2017.

¹⁶² <http://www.lefigaro.fr/photos/2016/01/14/01013-20160114ARTFIG00264-o-interviennent-les-soldats-francais-dans-le-monde.php>, consulté le 4 avril 2017.

¹⁶³ Arr. du 5 janvier 2017 relatif au Commandement des opérations spéciales, *JORF*, n°8, 10 janvier 2017, texte n°24, art. 1 al. 3.

¹⁶⁴ DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2010, p. 111.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 111-112.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 114.

¹⁶⁷ MANIFICAT (P.), *Propousk ! Missions derrière le rideau de fer (1947-1989)*, Charles Lavauzelle, Paris, 2008, p. 59.

¹⁶⁸ DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2002, p. 193.

¹⁶⁹ « *Le cœur de métier du '13' est la recherche aéroportée, ainsi quatre escadrons sont uniquement dévolus à cette tâche, chacun étant de plus en plus spécialisé dans des modes d'insertion ou de milieux de prédilection différents : - le 2^{ème} escadron est à dominante nautique, alignant des nageurs-palmeurs et des plongeurs offensifs ; - le 3^{ème} escadron est orienté vers les milieux difficiles : le froid, la montagne et la jungle ; - le 4^{ème}*

Outre son emploi sous le Commandement des opérations spéciales, ce régiment peut aussi être mis pour emploi sous le commandement de la Direction du renseignement militaire (DRM) quand celle-ci a besoin d'un appui en renseignement humain pour compléter le renseignement technique satellitaire¹⁷⁰.

2. Une haute expertise aujourd'hui reconnue dans le monde entier

Le travail de ce régiment fut reconnu, comme par exemple avec le renseignement qu'il a fourni (avec le 1^{er} RPIMa), en amont du parachutage du 2^e régiment étranger de parachutistes sur Kolwezi (ex-Zaïre, aujourd'hui République démocratique du Congo), en 1978¹⁷¹.

L'expertise du 13^e RDP est totalement reconnue, à tel point qu'il travaille, depuis 1994, avec le Groupement d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN) afin de perfectionner leur travail dans le saut en parachute, mais aussi parce que les Gendarmes souhaitent approfondir « *les techniques, tactiques et procédures spécifiques mises au point par le régiment pour la recherche du renseignement* »¹⁷². Ce travail est facilité par l'existence du 1^{er} escadron de ce régiment dédié à l'instruction et communément surnommé « *l'Académie du renseignement* »¹⁷³. Les militaires de ce régiment participent aussi à la formation des policiers de la Direction générale de la sécurité intérieure, car une équipe de policiers du renseignement intérieur est spécialisée dans l'enfouissement, pour surveiller leurs cibles, notamment celles suspectées d'activités terroristes¹⁷⁴.

Utilisé très souvent depuis 2011, en 2013, le quart du personnel total de ce régiment a été déployé en permanence dans neuf Etats pour les actions de renseignement militaire humain en profondeur, dont « *sept au profit du COS* »¹⁷⁵. Leur expertise a été demandée notamment dans le cadre des différentes prises d'otages dans la bande sahélo-saharienne, où une trentaine d'équipes a été déployée sur le terrain à cet effet¹⁷⁶.

Avec presque soixante ans d'expertise en matière de renseignement en profondeur derrière les lignes ennemies, l'armée française peut s'enorgueillir d'une unité qui « *est la*

escadron est tourné vers le milieu désertique et la mobilité grâce à l'emploi de véhicules spéciaux [...] ; - le 5^{ème} escadron est la composante 'air' de l'unité [...]. Le 6^{ème} escadron est en charge des transmissions, de l'analyse et de la diffusion d'une note finalisée de renseignement. Cet escadron est le seul lien qu'ont les équipes sur le terrain, à l'autre bout du monde, avec le régiment... », in POULET (P.), op. cit., 2012, p. 55.

¹⁷⁰Ibid., p. 29.

¹⁷¹DÉNÉCÉ (E.), op. cit., 2002, p. 193.

¹⁷²DÉNÉCÉ (E.), op. cit., 2010, p. 430-431.

¹⁷³Pour instruire les hommes du régiment mais aussi d'autres unités spécialisées, le 1^{er} escadron est complété par « *le 7^{ème} escadron [qui] regroupe les réservistes au sein d'une Unité spécialisée de réserve (USR), une compagnie opérationnelle qui fournit au régiment un appui de plus en plus important, principalement au niveau de l'instruction* », in POULET (P.), op. cit., 2012, p. 55.

¹⁷⁴DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 83-84.

¹⁷⁵TANGUY (J.-M.), op. cit., 2013, p. 179.

¹⁷⁶« *On estime, courant 2012, que la moitié des équipes de recherche, soit une trentaine, auraient été consommées dans ce but. C'est un volume inédit, si l'on considère qu'il faut prévoir des relèves, et que plusieurs théâtres sont alors encore actifs, notamment l'Afghanistan, où le 13^e Régiment de dragons parachutistes a travaillé là aussi à la localisation puis à la surveillance des lieux de détention des deux otages français, journalistes à France 3* », in Ibid., p. 184.

seule au monde uniquement dédiée à ce type de mission »¹⁷⁷, dont la capacité d'information et de recueil du renseignement humain montre, non seulement, la nécessité d'une présence humaine pour récolter le renseignement, mais aussi, l'importance de ne pas supplanter le renseignement humain par le renseignement technique.

§ 2 : *Le cadre juridique des unités spéciales à améliorer*

Le souhait clairement exprimé, dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013, de renforcer les forces spéciales françaises à l'horizon 2015 met en évidence non seulement l'utilité, mais aussi la nécessité des forces spéciales françaises comme pendant réactionnel aux services de renseignement dans la prévention aux atteintes à la sécurité nationale¹⁷⁸. Alors que l'utilisation des forces spéciales est une évidence, notamment pour mener des missions de neutralisation ou exécutions extrajudiciaires, le cadre juridique des unités spéciales est, aujourd'hui, partiellement suffisant. Malgré le cadre juridique imprécis concernant les forces spéciales, celui-ci est tacitement satisfaisant (A), tandis que le cadre juridique ayant trait aux exécutions extrajudiciaires est quant à lui imparfait (B).

A. Le cadre juridique imprécis des forces spéciales tacitement satisfaisant

Le cadre juridique imprécis mais tacitement satisfaisant des forces spéciales s'explique par le fait que, si le droit en vigueur intéresse seulement les forces militaires conventionnelles (1), l'imprécision juridique actuelle permet aux forces spéciales d'agir avec une adaptation pratique eu égard aux conflits asymétriques (2).

1. Le droit en vigueur intéressant seulement les forces militaires conventionnelles

En droit international public, les militaires des forces spéciales ne sont pas cités en tant que tels, dans la mesure où il est seulement fait état des formations et unités comprises au sein des forces armées conventionnelles¹⁷⁹. Face à l'absence de précisions juridiques sur le statut des forces spéciales, ces dernières sont ainsi incluses au sein des forces armées conventionnelles. En revanche, les agents pratiquant des actions clandestines et des activités d'espionnage n'ont pas le droit au statut de prisonnier de guerre¹⁸⁰.

En droit interne, l'article 35 de la Constitution prévoit que la déclaration de guerre doit être autorisée par le Parlement¹⁸¹. L'avancée notable intervient avec la révision

¹⁷⁷POULET (P.), *op. cit.*, 2012, p. 18.

¹⁷⁸« *Leurs effectifs et leurs moyens de commandement seront renforcés, comme leur capacité à se coordonner avec les services de renseignement* », in *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 94.

¹⁷⁹« *Les forces armées d'une partie à un conflit se composent de toutes les forces, tous les groupes et toutes les unités armés et organisés qui sont placés sous un commandement responsable de la conduite de ses subordonnés devant cette partie* », in Protocole I additionnel du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, art. 43 § 1.

¹⁸⁰*Ibid.*, art. 46 § 1.

¹⁸¹C., art. 35 al. 1.

constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République¹⁸². Désormais, non seulement le Gouvernement a seulement un devoir d'information du Parlement concernant l'intervention des forces conventionnelles en opérations extérieures en l'absence de toute déclaration de guerre¹⁸³, mais le Parlement doit aussi autoriser la prolongation des opérations extérieures à l'issue d'un délai minimal de quatre mois¹⁸⁴. Cette disposition a vocation à s'appliquer pour le déploiement de forces militaires d'ampleur à l'étranger, mais pas pour des unités spéciales agissant par groupes mobiles pour des actions spéciales et secrètes ayant un but temporaire. En effet, une opération spéciale n'a pas pour essence de dépasser un délai de quatre mois, hors le principe que le Commandement des opérations spéciales déploie des unités spécialisées en soutien des différents théâtres d'opérations extérieures¹⁸⁵. Mais là encore, le soutien aux forces conventionnelles a pour but d'être temporaire, et les forces spéciales n'ont pas pour but de pallier ces forces conventionnelles¹⁸⁶.

Par voie de conséquence, la non précision du cadre juridique spécifique¹⁸⁷ des forces spéciales leur permet ainsi de bénéficier d'une autonomie d'action qui leur est bénéfique au regard des missions qui leur sont confiées.

2. Une adaptation pratique aux conflits asymétriques

Le cadre juridique régit aujourd'hui les conflits armés conventionnels, mais les nouveaux conflits ou les théâtres d'opérations extérieures où sont déployées les forces spéciales concernent les conflits armés asymétriques, c'est-à-dire des rapports du faible au fort, le faible utilisant tous les moyens pour gagner contre un ennemi fort disposant de matériels et d'hommes en conséquence¹⁸⁸. C'est en raison, en premier lieu, du caractère particulier du conflit asymétrique que les unités des services de renseignement et les forces spéciales ayant pour mission le renseignement ont une utilité indéniable, car elles se déploient

¹⁸²L. const. n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JORF*, n°171, 24 juillet 2008, p. 11 890, texte n°2, art. 13.

¹⁸³« Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote », C. art. 35 al. 2.

¹⁸⁴« Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort », *Ibid.*, art. 35 al. 3.

¹⁸⁵« Utilisant des techniques opérationnelles et des modes d'action inhabituels aux forces conventionnelles, ces actions sont menées en temps de paix, crise ou guerre, indépendamment des opérations conventionnelles ou en coordination avec celles-ci », in <http://www.defense.gouv.fr/ema/directions-et-services/le-commandement-des-operations-speciales/le-cos-presentation>, consulté le 3 avril 2017.

¹⁸⁶« Les forces spéciales ne sont pas substituables aux forces conventionnelles et il faut absolument éradiquer l'idée que les forces spéciales pourraient faire, avec moins d'hommes et plus d'équipement, ce que font les forces conventionnelles », in REINER (D.), GAUTIER (J.) et LARCHER (G.), *op. cit.*, 13 mai 2014, p. 32.

¹⁸⁷*Ibid.*, p. 60.

¹⁸⁸« L'inégalité des forces qui s'opposent conduit la partie 'faible' à adopter des tactiques militaires qui privilégient l'écho médiatique des propres actions plutôt que les gains militaires réels, transformant le champ de bataille en espace de bataille, et substituent à la guerre de contact (attrition warfare) une guerre d'éloignement. But déclaré de la partie 'faible', ne pas fournir d'objectifs militaires à l'ennemi, l'empêcher d'identifier les cibles contre lesquelles projeter légitimement sa puissance », in REDALIÉ (L.), *La conduite des hostilités dans les conflits armés asymétriques : un défi au droit humanitaire*, LGDJ, Paris, 2013, p. 8.

en tirant les leçons de la contre-insurrection et de la manière d'agir dans le cadre d'une lutte opposant le faible au fort¹⁸⁹.

En second lieu, la facilité du déploiement des unités militaires spécialisées conjuguée à une action parachevant le renseignement recueilli, tout en profitant d'un cadre juridique assoupli est un argument supplémentaire de l'utilisation de ces forces spéciales lors de déploiements extérieurs¹⁹⁰.

B. Le cadre juridique imprécis pour les exécutions extrajudiciaires

Dans le cadre des opérations spéciales ou des actions clandestines, les unités spéciales peuvent intervenir pour des missions de neutralisation pour les commandos ou missions *Homo* concernant la Direction générale de la sécurité extérieure, deux dénominations qui ont la même finalité, à savoir abattre des personnes présentant une grave menace pour les intérêts de la Nation. Ainsi, la pratique des exécutions extrajudiciaires est justifiée par la nécessité de protéger la Nation (1). Cependant, la France ne dispose d'aucune procédure particulière en matière d'exécutions extrajudiciaires (2), situation qu'elle pourrait remédier grâce à une formalisation de la décision d'exécution déjà présente en droit comparé (3).

1. La pratique des exécutions extrajudiciaires justifiée par la nécessité de protéger la Nation

La pratique des exécutions extrajudiciaires se perpétue aujourd'hui avec pour but de lutter contre le terrorisme, notamment les membres d'Al-Qaïda et de Daech. Si les défenseurs des droits de l'homme invoquent une pratique arbitraire, il ne saurait être fait abstraction des exécutions extrajudiciaires quand la nécessité impose de prévenir des actes terroristes commandités depuis l'extérieur du territoire français par des groupes non étatiques mobiles dont l'idée est de porter la guerre (en commettant des attentats) sur des terres « *mécréantes* »¹⁹¹, car n'appliquant pas la *charia* ou loi islamique, et participant à des opérations militaires contre leurs groupes extrémistes¹⁹².

Les Etats occidentaux comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et Israël pratiquent eux des exécutions extrajudiciaires réalisées par leurs forces spéciales¹⁹³. Par exemple, concernant les Etats-Unis, pour l'année 2015, en liaison avec leur service de renseignement

¹⁸⁹ « Etre au courant des déplacements des miliciens, en connaître les sanctuaires, les sources de financement, l'origine des nouvelles recrues, etc., signifie, par exemple, pour les Etats-Unis en Afghanistan comme en Irak, identifier, d'une part, les objectifs militaires pour les attaquer militairement et, d'autre part, connaître le réseau qui entoure les miliciens, les protège et répond à leurs besoins [...] afin de trouver des stratégies efficaces contre un soutien général et indirect au combat des miliciens », in *Ibid.*, p. 38.

¹⁹⁰ « Les forces spéciales se sont imposées comme une capacité de premier plan dans toutes les opérations récentes. Elles sont particulièrement adaptées aux besoins accrus de réaction dans l'urgence, en souplesse et dans la profondeur contre un dispositif hostile ou complexe. Elles offrent au commandement militaire et aux autorités politiques des options diverses et adaptées, souvent fondées sur la surprise », in *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 94.

¹⁹¹ « Quand on n'a pas les moyens de présenter à la justice des terroristes qui tuent des Français, la raison d'Etat est en jeu. Un Etat de droit possède celui de se défendre. Y compris clandestinement », in HEINRICH (J.), « Nous agissons dans l'illégalité poussée à l'extrême », *Le Point*, n°2310-2311, 15-22 décembre 2016, p. 215.

¹⁹² LATOUR (X.), « La pratique des exécutions extrajudiciaires », pp. 263-279 », in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (coord.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la Défense*, Mare & Martin, Paris, 2016, p. 265.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 264.

extérieur (CIA), une quarantaine de cibles djihadistes ont été exécutées par « *un groupe secret composé d'environ 200 soldats des forces spéciales – Delta Force ou Navy Seals – [qui] traque, capture ou élimine sans autre forme de procès des cadres de Daech en Irak et en Syrie, mais aussi des chefs d'Al-Qaïda* »¹⁹⁴.

De son côté, la France agit aussi de la sorte, soit par le biais du Service action, soit en confiant le travail aux forces spéciales. Concernant les forces spéciales, il a été créé en 2013, l'Escouade spéciale de neutralisation et d'observation (ESNO)¹⁹⁵, qui a pour mission de « *'renseigner pour détruire' grâce à des moyens de communication sophistiqués et au recours au tir d'élite de haute précision (TEHP)* »¹⁹⁶. Grâce aux renseignements fournis par la Direction du renseignement militaire et la Direction générale de la sécurité extérieure, l'escouade française dispose d'une liste de noms de chefs appartenant à Al-Qaïda, Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), d'Ansar Dine¹⁹⁷ ou encore de Daech, ces chefs¹⁹⁸ étant des cibles à haute valeur ou « *High Value Target* » (HVT) dont une cinquantaine a été neutralisée, entre le début de l'année 2013 et la mi-2014¹⁹⁹.

A côté des forces spéciales françaises, la Direction générale de la sécurité extérieure et son Service action peut exécuter des missions de neutralisation ou missions *Homo*. Pour les exécutions extrajudiciaires, il s'avère que, depuis 1985, à la suite de l'affaire du *Rainbow Warrior*, il existe une cellule ultrasecrète au sein de ce Service, baptisée cellule Alpha²⁰⁰, pour mener à bien ces neutralisations. Cette cellule encore plus clandestine que le Service action prend directement les ordres du chef de l'Etat et a neutralisé des Serbes d'ex-Yougoslavie, des membres du Groupe islamique armé (GIA) et du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) algériens, ou encore des membres du réseau Al-Qaïda²⁰¹.

2. L'absence de procédure particulière des exécutions extrajudiciaires

Sous la V^e République, les exécutions extrajudiciaires sont ordonnées par le Président de la République. Si le président de la République François Hollande a autorisé les neutralisations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, mais il peut aussi s'opposer à une

¹⁹⁴ « Parmi les cibles éliminées récemment figurent Omar al-Tchitchani (Omar le Tchétchéne), l'ex-commandant militaire de Daech, ou le Saoudien Amr al-Absi, responsable de plusieurs enlèvements. Sans donner tous les noms, les Occidentaux affirment avoir également tué des djihadistes ayant participé à l'élaboration ou au financement de plusieurs attentats, dont ceux de Paris et de Bruxelles », in <http://www.leparisien.fr/international/les-escadrons-de-la-mort-americains-frappent-daech-12-05-2016-5788501.php>, consulté le 3 avril 2017.

¹⁹⁵ Cette escouade est composée des commandos marine de Penfentenyo et de Monfort.

¹⁹⁶ NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2015, p. 15.

¹⁹⁷ Ansar Dine est un groupe salafiste et djihadiste malien.

¹⁹⁸ « Il est logique d'organiser des missions contre les ressortissants d'un Etat ou d'un groupe terroriste qui nous a déclaré la guerre. Si vous avez identifié le chef qui a ordonné les attentats ou les coupables de ces actions vous devez normalement les ramener au juge pour faire appliquer la loi, mais s'il n'est pas possible de les ramener, devez-vous les laisser continuer à organiser des attentats qui vont tuer des concitoyens innocents ? Bien entendu, cette capacité d'action spécifique ne doit pas s'exercer envers des terroristes qui n'ont pas commis ou conçus d'attentats. Ceux-ci doivent être capturés pour être jugés », in Entretien avec Alain Juillet, 14 novembre 2016.

¹⁹⁹ Par exemple, les numéros 2 et 3 du groupe Ansar Dine ont été tués le 12 janvier 2013 dans la ville malienne de Douentza. De même, Mohammed Ghediri *alias* Abou Zeid a été tué le 22 février 2013 avec plusieurs membres de sa katiba, in NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2015, p. 15-16.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 19.

telle pratique. Par exemple, alors que Valéry Giscard d'Estaing s'était opposé à la neutralisation du terroriste Ilich Ramirez Sanchez *alias* Carlos, le président François Mitterrand avait, quant à lui, donné son feu vert²⁰², et fut, au final, capturé²⁰³.

Ainsi, de manière pratique, le chef de l'Etat dispose d'une liste de noms fournie par les services de renseignement, puis il ordonne directement l'assassinat²⁰⁴. Outre les forces spéciales ou les services spéciaux, il peut aussi décider de recourir aux moyens techniques pour procéder à ces neutralisations, avec, par exemple, un bombardement ciblé²⁰⁵.

La nécessité fondée sur la protection des intérêts fondamentaux de la Nation ne doit pas occulter une procédure préalable. Si des neutralisations à l'étranger et dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sont justifiables, des assassinats concernant des citoyens français et sur le sol national ne le sont pas, comme ce fut le cas par exemple sous le président Charles de Gaulle à l'encontre des membres de l'Organisation armée secrète (OAS)²⁰⁶.

Des situations exceptionnelles conduisent à une dérogation du droit commun²⁰⁷, mais ces assassinats ciblés ne peuvent être appliqués de manière continue sans une procédure préalable au motif de la protection de la Nation²⁰⁸. Ces actes sont nécessaires mais doivent aussi souffrir un encadrement afin d'éviter une banalisation d'une pratique supposée être exceptionnelle²⁰⁹.

Loin de vouloir l'interdiction d'une telle pratique, appliquée aujourd'hui au regard des menaces graves que la population française peut encourir, comme le montrent les différents attentats survenus en France depuis janvier 2015, l'Etat de droit ne doit pas souffrir d'une situation paradoxale où la norme doit exister afin qu'il ne mute pas en Etat d'exception²¹⁰, qui « conduit à estomper la différence entre démocratie et absolutisme »²¹¹. En sens, la norme

²⁰¹ *Ibid.*, p. 169-170.

²⁰² NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2015, p. 22.

²⁰³ « L'autre cas classique dans les services de renseignement du monde entier, concerne les responsables d'assassinat d'agents d'un service. On poursuit les coupables jusqu'au moment où on arrive à les capturer pour les remettre à la justice ou les éliminer. Cela peut prendre des dizaines d'années, mais peu importe. Il faut que tout le monde sache que si on exécute un agent d'un SR, les coupables le paieront, quoi qu'il arrive, c'est une question de rapport de forces. La recherche et la capture du terroriste Carlos par la Direction de la surveillance du territoire, après vingt ans de recherches, en est la démonstration d'autant qu'ils ont eu l'opportunité de le récupérer vivant au Soudan », in Entretien avec Alain Juillet, 14 novembre 2016.

²⁰⁴ Officiellement, le Président de la République, François Hollande a avoué avoir ordonné, entre mai 2012 et octobre 2015, au moins quatre assassinats ciblés, in DAVET (G.) et LHOMME (F.), *op. cit.*, 2017, p. 602.

²⁰⁵ Le chef taliban ou mollah Hazrat a été directement ciblé et tué dans un bombardement, le 9 septembre 2012. Ce mollah était le commanditaire de l'embuscade dans la vallée d'Uzbin, le 18 août 2008, qui avait tué 9 soldats français et blessé une vingtaine d'autres, in NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2015, p. 12.

²⁰⁶ LATOUR (X.), *op. cit.*, 2016, p. 275.

²⁰⁷ Le droit français autorise la dérogation au droit commun lors des situations exceptionnelles avec l'article 16 de la Constitution sur les pouvoirs exceptionnels du président de la République, l'état de siège inscrit à l'article 36 de la Constitution ou encore l'état d'urgence avec la L. 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

²⁰⁸ « La finalité (la sûreté du peuple) ne suffit plus à justifier un acte, car elle se heurte à un besoin de droit. En se dotant d'un cadre juridique adapté, l'Etat assure sa conservation tout en prévenant les dysfonctionnements contraires à l'utilité publique qui seule doit le guider », in *Ibid.*, 2016, p. 276.

²⁰⁹ « La décision discrétionnaire se différencie alors de la décision arbitraire », in *Ibid.*

²¹⁰ « En condamnant à mort, le pouvoir exécutif inscrit son action dans un nouvel environnement juridique, qualifié de droit pénal de l'ennemi qui conduit à une approche différente selon le contexte. Sur le territoire national, la cible demeure un criminel soumis au droit pénal commun alors qu'à l'étranger, il est un ennemi de la communauté nationale. Rien ne contraint d'exclure les nationaux de cette conception », in *Ibid.*

²¹¹ « Dès lors, il convient de ne pas prendre cette pente dangereuse grâce à l'introduction d'une part de droit qui permette de réconcilier le juridique et le politique », in *Ibid.*

n'est pas incompatible avec la décision d'exécution extrajudiciaire, elle permet légitimement de fixer une limite²¹² à une situation où il n'y en a pas, puisque la décision est souverainement et seulement prise par le chef de l'Etat dans un comité officieux restreint²¹³.

L'absence de contrôle sur les exécutions extrajudiciaires a été palliée par les Etats-Unis et Israël, utilisant aussi souvent ces mesures de protection.

3. Une formalisation de la décision d'exécution déjà présente en droit comparé

Les Etats-Unis et Israël²¹⁴ qui pratiquent les exécutions extrajudiciaires, ont opté pour une formalisation de la décision des assassinats ciblés. Pour les Etats-Unis, depuis 1974²¹⁵, non seulement « *les décisions sont prises par le président sur la base d'une autorisation générale donnée par le Congrès* »²¹⁶, mais, en outre, après les attentats du 11 septembre 2001, ces exécutions relèvent du département de la Défense en lieu et place du service de renseignement extérieur (CIA). Ainsi, les parlementaires américains ont donc un pouvoir fort en matière d'autorisation des assassinats ciblés, ce qui ne fait que les renforcer dans le contrôle de l'exécutif sur la politique de défense et de sécurité nationale américaine. Etant donné la prépondérance de l'exécutif et le contrôle encore timide mais progressivement plus étendu des parlementaires en France concernant les activités de renseignement, il est difficile d'imaginer qu'un tel contrôle puisse avoir lieu. Tout au plus les membres de la Délégation parlementaire au renseignement doivent-ils être mis dans la confiance, mais, tant leur habilitation au secret de la défense que les rapports produits par cette Délégation ne laissent transparaître une position ou un avis sur ces exécutions.

En outre, Israël est le second Etat démocratique à utiliser une procédure formalisée pour les exécutions ciblées. Celle-ci ne comprend pas l'intervention des parlementaires dans la prise de décision, mais il y a en revanche « *un collège composé du Premier ministre, du*

²¹² « *L'exécution sortirait de l'anomie, d'une zone d'incertitude, mais elle ne devrait pas tomber dans les travers d'une fiction de norme. En introduisant du droit dans une décision politique souveraine, le pouvoir tendrait, d'une part, à préserver des limites dont l'existence est inhérente à l'Etat de droit. D'autre part, il limiterait, les tentations de résistances susceptibles de l'affaiblir* », in *Ibid.*, p. 276-277.

²¹³ Pour discuter de cette liste d'assassinats, le président de la République est assisté de son chef d'état-major particulier, du ministre de la Défense et du directeur général de la sécurité extérieure et du coordonnateur national du renseignement, in NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2015, p. 10-11.

²¹⁴ « *La liste des cibles connues du service israélien comprend notamment les noms d'Ali Hassan Salameh, responsable de l'OLP, à Beyrouth en janvier 1979 ; Fathi Shikaki, dirigeant-fondateur du Jihad islamique, à Malte en octobre 1995 ; Khaled Meshaal, du Hamas, à Amman en septembre 1997 (échec) ; Yeyah Ayache, artificier du Hamas, en janvier 1996 ; Imad Moughnieh du Hezbollah, à Damas, en février 2008 et Mahmoud al-Mabhouh, du Hamas, à Dubaï en janvier 2010* », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 156.

²¹⁵ « *Le Congrès a imposé par l'amendement Hugues-Ryan de décembre 1974 au Foreign Assistance Act de 1961 (remplacé par l'Intelligence authorization Act de 1991) plusieurs conditions : - l'existence d'une cause 'importante pour la sécurité nationale' pour engager une covert action (justifiée depuis l'Intelligence Act de 1991 par le 'soutien d'objectifs politiques identifiables') ; - une autorisation écrite explicite par le président (presidential finding), comme par exemple celle du président Jimmy Carter fin 1979 autorisant la CIA à assister les Afghans, y compris militairement, contre les Soviétiques ; - une information du Congrès (in a timely fashion depuis l'Intelligence oversight Act de 1980 ; le président Reagan ayant mis dix mois à notifier au Congrès l'opération 'armes contre otages' en Iran, ce dernier a imposé en 1988 un délai maximal de quarante-huit heures)* », in *Ibid.*, p. 168.

²¹⁶ LATOUR (X.), *op. cit.*, 2016, p. 277.

ministre de la Défense, des chefs des services de sécurité intérieure et extérieure, des chefs militaires et du cabinet de sécurité (Conseil des ministres restreint) »²¹⁷.

Au regard de la pratique française dans ce domaine, l'exemple israélien pourrait inspirer une procédure formalisée pour la France, par exemple, dans le cadre d'un Conseil national du renseignement qui comprendrait, outre le président de la République et le Premier ministre, le ministre des Armées, le coordonnateur national du renseignement et les chefs de services de renseignement concernés par ces exécutifs, à savoir le directeur général de la sécurité extérieure, le directeur du renseignement militaire et le directeur du renseignement et de la sécurité de la défense, mais aussi le directeur général de la sécurité intérieure et le directeur du Service central du renseignement territorial, voire le directeur du Bureau du renseignement pénitentiaire. Dans un contexte de voyages de l'extérieur vers l'intérieur du territoire national, il est nécessaire d'assurer un relais avec les services du ministère de l'Intérieur mais aussi le service du renseignement du ministère de la Justice, étant donné les profils de djihadistes français ayant un passé judiciaire connu avec une conversion ou une radicalisation en prison.

Concernant l'acte formalisant la décision, ce dernier couvert par le secret de la défense nationale pourrait être contresigné par le Premier ministre²¹⁸, non seulement parce qu'il a comme le Président de la République²¹⁹, compétence en matière de défense nationale²²⁰, mais aussi dans un souci de responsabilité politique²²¹.

Enfin, dans l'idée d'accroître les pouvoirs de contrôle de la Délégation parlementaire du renseignement, il pourrait y avoir, au minimum, un devoir d'information des représentants de la Nation concernant les missions exécutées par les forces spéciales ou le Service action en ce domaine, avec un droit d'avis par la structure parlementaire et une mention dans le rapport de la Délégation sur le bilan (non exhaustif) des missions acquittées.

A la suite de la parution de l'ouvrage qui a traité, pour partie, des récents assassinats ciblés, il aurait intéressant que les élus de la Nation qui ont un pouvoir de contrôle sur l'action du Gouvernement²²² aient un avis plus approfondi sur la question. A plus forte raison, le Parlement a aussi pour mission d'évaluer les politiques publiques²²³, dont le renseignement²²⁴ qui est une politique publique depuis la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²²⁵. Débattre d'un tel sujet n'appelle pas automatiquement à une réprobation, car la protection des intérêts de la Nation justifie de prendre des mesures rigoureuses. Nonobstant, la protection

²¹⁷ « A aucun moment, le pouvoir civil n'est dépossédé de la prise de décision ; à aucun moment, celle-ci ne relève d'un seul individu », in *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*, p. 278.

²¹⁹ « Le président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale », C. art. 15.

²²⁰ « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale », *Ibid.* art. 21 al. 1.

²²¹ C., art. 20.

²²² « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement », *Ibid.* art. 24 al. 1.

²²³ « Il évalue les politiques publiques », *Ibid.*

²²⁴ « La politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'État », CSI, art. L. 811-1.

²²⁵ L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc.

des intérêts de la Nation ne doit pas, inversement, justifier une raison d'Etat hostile à toute transparence et à toute forme de contrôle, si minime soit-il²²⁶.

Section 3 : Le renseignement satellitaire

Le renseignement d'intérêt est acquis par deux méthodes différentes : d'une part, le renseignement humain (ROHUM), d'autre part, le renseignement technique. Cette dernière méthode d'acquisition du renseignement comprend plusieurs moyens techniques de recueil du renseignement, mais, les plus communément utilisées et connues sont le renseignement image (ROIM) et, le renseignement électromagnétique (ROEM)²²⁷. Le renseignement technique tient une place essentielle dans le cadre du renseignement d'intérêt militaire (RIM), car il permet de non seulement répondre par les informations recueillies, aux situations gérées par le renseignement militaire, mais encore répondre au niveau opérationnel de manière précise et adéquate²²⁸. Les capacités techniques de renseignement complètent le travail fourni par le renseignement humain²²⁹. Par ailleurs, le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013²³⁰ a mis en exergue l'importance des capacités techniques du renseignement militaire. Outre l'aspect technique et la qualité du renseignement recolté, le renseignement satellitaire permet aussi d'outrepasser le risque physique propre au renseignement humain et aux forces militaires sur les différents théâtres d'opérations, même si le renseignement humain peut s'avérer nécessaire²³¹. Ainsi, à l'aide des capacités techniques, la France recueille, ainsi, un renseignement satellitaire à double composante (§ 1). A l'issue du recueil du renseignement satellitaire, il est effectué le traitement du renseignement spatial (§ 2).

²²⁶ « L'exécution est une forme d'expression absolue de la souveraineté dont l'Etat ne peut pas se passer. Cependant, la mort extrajudiciaire doit s'inscrire dans un minimum de droit. Les discours sur la guerre aux terroristes ne doivent pas conduire à se passer d'une réflexion sur le bienfondé de la voie suivie. Elle n'est pas obligatoirement légale parce que potentiellement nécessaire, ni illégale par principe », in LATOUR (X.), *op. cit.*, 2016, p. 279.

²²⁷ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 70.

²²⁸ Le renseignement technique permet, en effet, de « satisfaire les besoins en informations nécessaires à l'appréciation de situation et à la prise de décision, à tous les niveaux de commandement (stratégique, opératif ou tactique) », in MASSON (M.), « Le renseignement d'intérêt militaire », *L'ENA hors les murs*, n°365, octobre 2006, p. 9.

²²⁹ Comme le remarquait à ce propos l'ancien directeur général de la sécurité extérieure, Claude SILBERZAHN, « l'évolution rapide des techniques mises en œuvre – observation, écoute, transmissions ou traitement de l'information – aura des conséquences importantes sur les conditions de recueil, d'exploitation et de diffusion du renseignement. La modification des menaces ou l'apparition de nouvelles menaces liées notamment aux situations de crise à l'horizon de la fin du siècle doivent également susciter une réflexion sur les orientations données au renseignement militaire », in SILBERZAHN (C.), *op. cit.*, 1995, p. 84.

²³⁰ « La permanence de la fonction connaissance et anticipation sera assurée par des capacités de veille stratégique et des moyens de surveillance et d'interception électromagnétique renforcés (via notamment un ensemble de satellites ; drones de surveillance de théâtre et tactiques ; systèmes d'interception ; charges utiles adaptées aux aéronefs, bâtiments de la marine et moyens terrestres) », in *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 91.

²³¹ « Se pose également le défi de l'acceptation du risque. La recherche de l'information sur des théâtres de crises présente des risques physiques évidents. Si l'on veut savoir ce qui se prépare dans un camp de Somalie ou connaître des infiltrations sur une frontière en Afrique, il faut y aller voir. Se pose alors le dilemme de la valeur potentielle de l'information recueillie face au risque à encourir. Nos sociétés semblent souvent frileuses à courir des risques », in RANSON (A.), *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 71.

§ 1 : Un renseignement satellitaire à double composante

Le renseignement satellitaire français est à double composante, puisqu'il comprend aussi bien le renseignement d'origine image (ROIM), que le renseignement d'origine électromagnétique (ROEM). Ces deux composantes sont indispensables pour disposer d'une vision complète des éléments soumis à la surveillance, que ce soit pour la surveillance des menaces proches des forces françaises déployées, mais aussi pour avoir une meilleure connaissance des enjeux géopolitiques. Cette double composante montre donc, l'importance d'une capacité de renseignement électronique satellitaire (A), mais aussi, le renseignement image, en sachant que le renseignement spatial d'origine image est recueilli par le fruit d'une coopération européenne (B).

A. L'importance d'une capacité de renseignement électronique satellitaire

Le renseignement électronique ou renseignement d'origine électromagnétique (ROEM)²³² est le premier²³³ moyen technique d'obtenir du renseignement²³⁴. Cette forme d'acquisition du renseignement peut comprendre plusieurs manières d'obtenir du renseignement électromagnétique ou électronique²³⁵, il s'observe plus généralement à travers deux composantes : le renseignement de toute forme de signal électronique (ELINT) et le renseignement électronique concernant les systèmes de communication (COMINT)²³⁶. Interdépendant de l'évolution des nouvelles technologies, le renseignement d'origine électromagnétique est, ainsi, en perpétuelle évolution. Si, au début des années 2000, le renseignement électronique était analogique, il a rapidement évolué vers le numérique, avec le développement des technologies satellitaires (Internet et téléphonie mobile)²³⁷. Par voie de conséquence, la priorité du renseignement électronique est, aujourd'hui, donnée aux liaisons téléphoniques, ainsi qu'aux transmissions de données²³⁸. Ces différents procédés constituent une des armatures essentielles de la guerre électronique aujourd'hui, cette dernière étant constituée d'éléments électroniques offensifs et défensifs, dont ceux du renseignement électronique qui « permet la définition et l'application des autres composantes »²³⁹. Les

²³² Appelé en anglais SIGINT, acronyme de *Signals Intelligence*.

²³³ Le second moyen technique étant le renseignement satellitaire d'origine image (ROIM).

²³⁴ Ce renseignement « est élaboré à partir d'informations de nature opérationnelle ou technique, issues d'une interception non coopérative dans le spectre électromagnétique. Il permet de connaître l'organisation et les moyens d'un adversaire et de déceler ses activités ou ses intentions », in GALLIAERDE (E.), pp. 103-108, in VALENTIN (P.) (dir.), *Espace et opérations. Enseignements et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 105.

²³⁵ Il y a d'autres manières d'obtenir du renseignement électronique : détecter différents phénomènes physiques avec le renseignement acoustique (ACINT), le renseignement d'origine nucléaire (NUCINT), le renseignement concernant les lasers (LASINT), l'acquisition d'émissions électroniques de la part d'appareils étrangers (FISINT), le renseignement d'origine radar (RADINT) ou encore le renseignement touchant aux radiations électromagnétiques (RINT), in BAUD (J.), *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Charles Lavauzelle, 2002, p. 561.

²³⁶ « L'analyse des signaux de tout système électronique (ELINT, pour *Electronic Intelligence*) et l'écoute des systèmes de communication (COMINT pour *Communication Intelligence*) », in Jean-Michel BOUCHERON, *op. cit.*, 4 juillet 2001, p. 9.

²³⁷ CLEMENT (C.), « Le ROEM en OPEX », pp. 99-102, in VALENTIN (P.) (dir.), *Espace et opérations. Enseignements et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 101.

²³⁸ Respectivement le COMINT et l'ELINT.

²³⁹ BAUD (J.), *op. cit.*, 2002, p. 352.

services français effectuant du renseignement d'intérêt militaire²⁴⁰ ont pu se doter, au fur et à mesure, d'équipements électroniques perfectionnés et ainsi mettre en place un dispositif de renseignement électronique qui leur permet de recueillir du renseignement tout autour de la planète²⁴¹. Le dispositif national d'écoutes est parachevé par les stations d'écoutes, qui ont un intérêt essentiel en matière d'interceptions des liaisons satellites qui arrivent vers les récepteurs au sol²⁴².

L'intérêt du renseignement électronique satellitaire ou spatial réside dans le fait qu'il offre une capacité de recueil de renseignement sur toutes les émissions et réceptions électromagnétique²⁴³. Il s'inscrit logiquement dans la fonction « *connaissance et anticipation* » du *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2013²⁴⁴, dans la mesure où il assure au niveau opérationnel les missions de surveillance et d'appui des unités dans un cadre opérationnel²⁴⁵.

Depuis la phase préparatoire en juin 2007, le renseignement électromagnétique satellitaire est incarné par le programme Capacité de renseignement électronique spatial (CERES)²⁴⁶, dont l'importance s'observe avec les crédits²⁴⁷ consentis, à hauteur de 200 millions euros d'autorisations d'engagement, et 93 millions d'euros de crédits de paiement pour l'année 2016²⁴⁸. Alors que le système ELISA a été lancé en 2011, le programme CERES doit remplacer dans le moyen terme ce système, qui, face à l'évolution des nouvelles technologies, est, bien que relativement récent, déjà bientôt obsolète²⁴⁹.

²⁴⁰Ces services sont la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la Direction du renseignement militaire (DRM).

²⁴¹Les services du ministère de la Défense ont, en effet, pu « *bâtir un dispositif national de renseignement électronique dans le monde entier. Un dispositif composé de stations d'écoute, de satellites et de radars produisant des images, interceptant des signaux électroniques par voie optique, infrarouge ou sonore* », in JUNGHANS (P.), *Les services de renseignements français*, Ed. Edmond Dantès, collection « De l'ombre à la lumière », Paris, 2006, p. 37.

²⁴²En effet, « *les rayonnements sont susceptibles d'être captés soit directement par des satellites espions, soit par des stations terrestres dont les antennes sont judicieusement dirigées* », in PAECHT (A.), *Rapport d'information sur les systèmes de surveillance et d'interception électroniques pouvant mettre en cause la sécurité nationale*, Commission de la Défense et des forces armées, Assemblée nationale, n°2623, 11 octobre 2000, p. 22.

²⁴³Le recueil concerne « *à la fois des informations sur les signaux (cartographie des radars adverses, par exemple) et sur les communications* », in CLEMENT (C.), *op. cit.*, 2012, p.102.

²⁴⁴« *Le renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) constitue une composante essentielle de ce dispositif [connaissance et anticipation]* », in *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 72.

²⁴⁵Plus précisément, il assure la « *veille permanente ; - surveillance ; - appui des opérations (préparation, conduite d'opérations et évaluation des résultats)* », in GALLIAERDE (E.), *op. cit.*, 2012, p. 107.

²⁴⁶Le programme CERES doit « *détecter, localiser et caractériser depuis l'espace les signaux envoyés par les systèmes adverse, notamment les émetteurs de télécommunications et les radars* », in <http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossiers/l-espace-au-profit-des-operations-militaires/cooperation-internationale-et-avenir-recherche-et-developpement/developpement-et-programmes-futurs/programme-ceres-un-nouveau-pas-dans-la-detection-de-signaux-electromagnetiques>, consulté le 14 novembre 2016.

²⁴⁷Ces crédits sont prévus au sein de la sous-action 42 de l'action 7 du programme 146 « Equipement des forces ».

²⁴⁸GAUTIER (J.), REINER (D.) et PINTAT (X.), *Avis sur la loi de finances pour 2016, Défense : Equipement des forces*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°166, Tome VIII, 19 novembre 2015, p. 73.

²⁴⁹ADAM (A.), *op. cit.*, 19 février 2013, p. 3.

B. Le renseignement spatial d'origine image recueilli par le fruit d'une coopération européenne

La première utilisation du satellite dans le cadre du renseignement fut d'origine américaine et eut lieu au Panama, en 1989, pour l'opération « *Juste cause* »²⁵⁰, mais c'est durant la première guerre du Golfe (1990-1991) que son utilisation fut massive²⁵¹. L'intérêt du renseignement d'origine image satellitaire (ROIM) est que c'est un système aidant la l'identification et l'observation précise des cibles²⁵². Les satellites d'observation ou de reconnaissance²⁵³ sont une source importante et nécessaire de renseignement image, complétés par les satellites radars qui disposent d'un haut niveau de technologie, dont les moyens permettent le recueil de renseignement en toutes circonstances²⁵⁴. Aujourd'hui, la France est partie intégrante de la coopération européenne en matière de renseignement spatial. Alors qu'en Europe, le renseignement spatial a été impulsé par la France (1), il a été mis en place une coopération européenne du renseignement spatial qui a été suscité par les contraintes économiques de chaque Etat partenaire à cette coopération (2). Malgré une mise en commun des moyens, cette coopération européenne s'avère inefficace (3).

1. Le renseignement spatial impulsé par la France

Le programme spatial français apparut au début des années 1960, quand le général de Gaulle créa, le 19 décembre 1961, une agence spatiale française, le Centre national d'études spatiales (CNES)²⁵⁵. Le premier lancement de la fusée Ariane 1 eut lieu, le 24 décembre 1979, et, c'est le 17 janvier 1980 que commence le programme de satellites de télécommunications militaires SYRACUSE²⁵⁶. L'avantage qu'a la France dans le domaine spatial réside dans l'avance prise par rapport aux autres Etats européens dans le domaine²⁵⁷.

Dans le cadre de l'Union européenne, cette coopération en matière d'espace militaire fut facilitée par l'article 189 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne où, « *afin de favoriser le progrès scientifique et technique, la compétitivité industrielle et la mise en œuvre de ses politiques, l'Union élabore une politique spatiale européenne. A cette fin, elle peut promouvoir des initiatives communes, soutenir la recherche et le développement*

²⁵⁰L'opération « Juste cause » consistait à chasser, en 1989, le dirigeant panaméen Manuel Noriega du pouvoir, http://www.lexpress.fr/actualite/monde/amerique-sud/les-derniers-jours-de-noriega-a-panama_1017677.html, consulté le 24 novembre 2016.

²⁵¹VILLAIN (J.), *Satellites espions. Histoire de l'espace militaire mondial*, Vuibert, Paris, avril 2009, p. 32.

²⁵²« *Les capacités spatiales sont également nécessaires pour une évaluation souveraine de la menace balistique, pour l'alerte précoce, et donc pour la dissuasion* », in *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 72.

²⁵³Les satellites d'écoute seront abordés dans le chapitre relatif aux écoutes et aux interceptions de communications.

²⁵⁴« *Leur capacité tout temps leur permet de prendre leurs vues aussi bien de jour que de nuit, en s'affranchissant des conditions météorologiques défavorables aux satellites optiques* », in BRÜSSON (J.), « Un enjeu stratégique : le renseignement satellitaire », pp. 30-33, *Enjeux atlantiques*, n°11, avril 1995, p. 31.

²⁵⁵L. n°61-1382 du 19 décembre 1961 instituant un Centre national d'études spatiales, *JORF*, 20 décembre 1961, p. 11 665.

²⁵⁶HEISBOURG (F.) et PASCO (X.), *Espace militaire. L'Europe entre souveraineté et coopération*, Choiseul éd., Paris, 2011, p. 146.

²⁵⁷Dans les années 1980, elle « *a déjà pris quelques longueurs d'avance en tant que principal contributeur et maître d'œuvre du lanceur « Ariane », mais aussi en matière d'observation spatiale optique civile (SPOT 1 entre en service en 1986)* », in *Ibid.*, p. 24.

technologique et coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'espace ».

2. Une coopération européenne du renseignement spatial suscitée par les contraintes économiques de chaque Etat partenaire à cette coopération

L'espace militaire européen est la suite logique des coopérations européennes en matière d'armement. Il est lié, en premier lieu, par les contraintes économiques de la fabrication et du lancement de satellites militaires, même si les engagements financiers sont conséquents²⁵⁸. Le paradoxe du financement des programmes satellitaires réside dans le fait que, plus les technologies sont avancées, plus le coût unitaire d'un satellite davantage performant baisse. Alors même qu'un choix cohérent reviendrait à choisir un satellite performant et de moindre coût, il est observé que les satellites choisis par les autorités publiques sont des matériels coûteux et moins évolués, car ces choix irrationnels mais exorbitants sont visibles médiatiquement, et ils relèvent plus de la communication politique que d'une politique publique spatiale définie et pertinente²⁵⁹.

Dans la course au programme militaire spatial, la France a décidé en compagnie de l'Espagne et de l'Italie, de lancer le programme militaire de satellites optiques HELIOS I-A²⁶⁰. Ce satellite est lancé en juillet 1995, et il est financé à 80% par la France, 13% par l'Italie et 7% par l'Espagne²⁶¹. La participation financière permet en échange pour chaque Etat, de recevoir en proportion des fonds qu'il a mis, un nombre de tirages photos « *pour un programme dont le coût s'établira à 10 milliards de francs de l'époque, soit environ 2,3 milliards d'euros en pouvoir d'achat 2010* »²⁶². La France a, depuis lors, utilisé le satellite de reconnaissance HELIOS pour surveiller la Bosnie, le Timor, le Daghestan, l'Irak ou encore le Kosovo²⁶³, mais aussi plus récemment pour la guerre en Afghanistan²⁶⁴. Ses capacités technologiques lui permettant, en effet, de recueillir du renseignement et de l'information de qualité²⁶⁵.

²⁵⁸ « *En terme de rationalité économique, la coopération sera rarement justifiable, à moins qu'il y ait une maîtrise d'ouvrage et une maîtrise d'œuvre fortes derrière laquelle acceptent de s'aligner des coopérateurs très minoritaires (tel a été le cas pour les satellites des programmes HELIOS I et II)* », in *Ibid.*, p. 17.

²⁵⁹ En effet, « *les carrières et le pouvoir bureaucratique sont focalisés sur les programmes les plus coûteux [...] étant les plus visibles médiatiquement et les plus « lucratifs » en termes de création d'emplois. Il était paradoxalement plus facile au plan politique de mobiliser les efforts autour d'Horus-Hélios en 1995-1996 avec ses coûts de 6 milliards d'euros qu'un programme comme MUSIS avec un coût de moins de 1 milliard d'euros (et des performances infiniment plus impressionnantes)* », in *Ibid.*, p. 79.

²⁶⁰ Le programme HELIOS I-A est le « *départ d'une véritable politique européenne du renseignement satellitaire, capable de fournir aux parties contractantes des données aux normes militaires, d'intérêt stratégique* », in BRUSSON (J.), *op. cit.*, avril 1995, p. 32.

²⁶¹ MALAVIALLE (A.-M.), PASCO (X.) et SOURBES-VERGER (I.), *Espace et puissance*, Ellipses, Paris, 1999, p. 89.

²⁶² HEISBOURG (F.) et PASCO (X.), *op. cit.*, 2011, p. 41.

²⁶³ BLIN (Y.), « *HELIOS 1, l'œil spatial de l'Europe : Bilan après 5 années d'utilisation opérationnelle* », pp. 33-39, in PASCALLON (P.) (dir.), *Quelles perspectives pour le renseignement spatial et aérien français après le Kosovo ?*, L'Harmattan, Paris, 2001, p. 37.

²⁶⁴ VILLAIN (J.), *op. cit.*, avril 2009, p. 35.

²⁶⁵ L'intérêt du satellite HELIOS est de taille, « *doté d'un champ large et d'un champ étroit, Hélios peut effectuer, depuis une altitude de 685 km, plus d'une dizaine d'observations par jour sur les zones jugées prioritaires par ses utilisateurs (Europe, Afrique, Moyen Orient). Il peut observer le même site tous les deux jours et sa programmation est harmonisée en fonction des impératifs de différents partenaires, leur temps*

Une participation commune dans le cadre d'investissements d'ampleur est compréhensible, mais il s'avère que la France participait aux 4/5^e, en 1995, à l'effort financier. Avec un tel investissement, il eût été concevable que la France finançât entièrement le programme spatial concernant le satellite HELIOS I.

3. Une coopération européenne inefficace

La coopération européenne en matière de renseignement image est inefficace, puisqu'il n'y pas de coopération. De la sorte, le renseignement spatial européen est majoritairement financé par la France (2^o). Pourtant, alors que l'inefficacité flagrante de la coopération est constatée, il y a une pérennisation paradoxale du programme de renseignement spatial européen (2^o).

1^o Le renseignement spatial européen majoritairement financé par la France

En décembre 1995, la France et l'Allemagne signèrent à Baden-Baden, un accord bilatéral de coopération entre leurs programmes respectifs, à savoir le programme du satellite d'observation HELIOS 2⁶⁶, pour la France, et le programme de satellite radar HORUS, pour l'Allemagne²⁶⁷. La France ayant déjà impulsé un mouvement de développement du programme de renseignement spatial en Europe, le programme HELIOS II sera quant à lui le déclencheur d'une politique de coopération européenne en la matière. A la suite de l'accord de Baden-Baden de 1995, d'autres Etats de l'Union européenne vinrent s'agréger à cette politique de coopération dans le renseignement spatial. Etant donné qu'ils avaient financé le programme du satellite HELIOS I, l'Espagne et l'Italie disposaient d'un accord de partenariat avec la France dans l'utilisation du satellite de renseignement. L'Italie voulut approfondir l'accord pour disposer de droits d'utilisation du satellite HELIOS II, avec l'accord franco-italien de coopération sur l'observation de la Terre du 29 janvier 2001²⁶⁸.

Alors que des engagements avaient été pris, les Allemands, tout comme les Italiens se retirèrent du projet HELIOS²⁶⁹. Ces divergences eurent lieu, alors même que l'engagement initial avait pour but d'exprimer concrètement une indépendance du renseignement spatial par rapport aux Etats-Unis, et la mainmise de cet Etat dans le domaine du renseignement

d'utilisation étant calculé au prorata de leur part dans le financement », in MALAVIALLE (A.-M.), PASCO (X.) et SOURBES-VERGER (I.), *op. cit.*, 1999, p. 90.

²⁶⁶ L'Allemagne s'était engagée à participer au financement du programme HELIOS II, à hauteur de 20 %, in https://www.lesechos.fr/08/12/1995/LesEchos/17041-031-ECH_l-accord-sur-helios-2-ouvre-la-voie-au-rapprochement-aerospatiale-dasa.htm, consulté le 27 avril 2017.

²⁶⁷ HEISBOURG (F.) et PASCO (X.), *op. cit.*, 2011, p. 46.

²⁶⁸ L'approbation de cet accord a été autorisé avec la L. n°2003-1223 du 22 décembre 2003 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à une coopération sur l'observation de la Terre, *JORF*, n°296, 23 décembre 2003, p. 21 983, texte n°1.

²⁶⁹ « A la suite de déconvenues lors des opérations du Kosovo dans l'échange de renseignement avec les Etats-Unis, l'Allemagne annoncera le lancement de son programme national de satellite radar militaire, SAR-Lupe. De son côté l'Italie reviendra en partie sur sa décision en prenant une participation de 2,5% dans Hélios II, à l'instar de l'Espagne, puis de la Belgique et de la Grèce, respectivement en 2005 et en 2007 », in *Ibid*, p. 47.

technique d'intérêt militaire. A titre d'illustration, pendant la guerre du Kosovo²⁷⁰, alors que les Etats-Unis alignaient 48 satellites de renseignement militaire, les Européens n'en disposaient que de deux²⁷¹.

La coopération en matière de renseignement progressa néanmoins avec le Besoin opérationnel commun (BOC), un document qui a trait à l'imagerie spatiale entre la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique et la Grèce et qui a pour but de renforcer la coopération européenne en matière de renseignement spatial²⁷². L'idée de ce projet est d'améliorer la performance des satellites d'observation, afin de les doter de capacité Très haute résolution (THR), synonyme aussi de surcoût dans la réalisation du programme HELIOS II²⁷³. Pourtant, le satellite d'observation HELIOS II-A, lancé en décembre 2004, réunit cette fois-ci la France, l'Espagne et la Belgique²⁷⁴. Alors que six Etats avaient signé un engagement pour des projets en matière de coopération spatiale, seuls trois Etats participèrent concrètement, à la fin de l'année 2004, au lancement du satellite. La coopération ne put donc pas tenir, ni être envisagée à moyen ou long terme, à partir du moment où cette coopération s'effectuait « à la carte », et où aucune promesse d'engagement n'était vérifiable. Etant donné les forts engagements financiers afférents, les Etats qui avaient signé le document sur le Besoin opérationnel commun auraient dû adopter une posture maximaliste, soit en refusant dès le départ toute coopération, soit en acceptant d'aller coûte que coûte jusqu'à la réalisation du programme et au lancement du satellite d'observation et de renseignement.

Même avec un partenariat réduit, l'imagerie spatiale s'est ainsi développée et améliorée avec les lancements de satellites HELIOS II-A, en 2004, et HELIOS II-B, le 18 décembre 2009²⁷⁵. La mise en orbite de ces satellites de renseignement est une réelle avancée pour la France, dans l'acquisition du renseignement satellitaire d'intérêt militaire, étant donné la capacité de recueil d'un tel satellite²⁷⁶.

Pour ce qui concerne le budget d'investissement et le coût de fonctionnement, le programme HELIOS II était estimé à environ 2, 2 milliards d'euros en 2010, dont 1, 9 milliard pour la France, soit 90% de participation à sa charge²⁷⁷. Encore une fois, la France a souhaité développer le programme de renseignement spatial dans une logique de partenariat.

²⁷⁰Du 6 mars 1998 au 10 juin 1999, la guerre du Kosovo opposa l'armée yougoslave à l'armée de libération du Kosovo, cette dernière étant aidée par l'intervention militaire des forces de l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN).

²⁷¹VILLAIN (J.), *op. cit.*, avril 2009, p. 32.

²⁷²Ce document a pour vocation « de préciser les performances et les architectures requises à court et à moyen termes pour un futur système global de défense et de sécurité européen d'observation par satellites, dans les spectres du visible, de l'infrarouge et du radar », in PINTAT (X.), *Avis sur le projet de loi de finances pour 2005, Tome IV : Défense – Nucléaire, espace et services communs*, Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Sénat, 25 novembre 2004, p. 42.

²⁷³HEISBOURG (F.) et PASCO (X.), *op. cit.*, 2011, p. 53.

²⁷⁴GARCIN (T.), « La France militaire spatiale dans l'Europe militaire spatiale », pp. 47-53, in PASCALLON (P.) (dir.), *op. cit.*, 2005, p. 49.

²⁷⁵Ces satellites sont « dotés d'une résolution améliorée et d'une capacité d'observation supplémentaire dans le domaine infrarouge », in HEISBOURG (F.) et PASCO (X.), *op. cit.*, 2011, p. 40.

²⁷⁶En effet, l'intérêt du satellite HELIOS II réside en ce qu'il peut « prendre jusqu'à 200 images par jour, soit de l'ordre de 70 000 images par an pendant dix ans, le coût de revient d'une image ressort à 20 000 francs », in BOUCHERON (J.-M.), *Rapport d'information sur le renseignement par l'image*, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale, 4 juillet 2001, p. 15.

²⁷⁷GAUTIER (J.), REINER (D.) et PINTAT (X.), *op. cit.*, 19 novembre 2015, p. 76.

Finançant déjà 80 % du programme HELIOS I, elle a financé 90 % du second programme HELIOS.

Il ressort ainsi du programme spatial HELIOS que, depuis les premières études jusqu'au lancement du premier satellite, la dépense est majoritairement française, avec une coopération européenne très difficile puisque les Etats partenaires s'engageaient pour se retirer ensuite, ce qui a rendu le programme de renseignement spatial chaotique avec des technologies certes avancées mais, datées au moment de la phase de lancement du satellite²⁷⁸. Cependant, si ces éléments mettent en avant la difficulté de lancer un programme spatial, le renseignement satellitaire d'origine image est une nécessité dans le cadre de l'acquisition du renseignement par la France²⁷⁹, le satellite d'observation permettant d'évaluer au mieux les menaces à la sécurité nationale et l'identification des mesures à prendre ou sur lesquelles la France doit se concentrer dans le cadre de la politique extérieure²⁸⁰.

La France a néanmoins beaucoup dépensé pour ces deux programmes de renseignement satellitaire, et cela quasiment toute seule. A partir du moment où un Etat finance majoritairement un programme dans lequel d'autres Etats étaient censées coopérer, il n'y a plus d'intérêt à une telle coopération. La France pourrait donc, aujourd'hui, investir toute seule dans son programme de renseignement spatial, sans avoir à attendre l'engagement d'autres Etats pour la concrétisation du programme et le lancement du satellite. Il serait donc mis fin à une politique absurde, liée à une volonté de partenariat, qui s'est effritée très rapidement dans la pratique. De surcroît, le financement par la France de son propre programme de renseignement conforte l'idée qu'elle doit être indépendante dans le recueil et le traitement du renseignement satellitaire, du renseignement qui sert d'ailleurs à la politique française de protection de la sécurité nationale, et, *a fortiori*, de sa souveraineté.

2° Une pérennisation paradoxale du programme de renseignement spatial européen

Le programme *Multilateral Spacebased Imaging System for Surveillance, reconnaissance and observation* ou encore *MUltinational Space-based Imaging System* (MUSIS) a été la relève du programme HELIOS²⁸¹, à savoir la France, l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique et la Grèce. Normalement, ce sont les satellites optiques de ce programme qui devraient être lancés à partir de 2018, et succéder à HELIOS II²⁸². Dans le cadre de ce programme, il y aura deux satellites français en 2017 et 2018, et, un satellite de coopération franco-allemande, qui sera lancé en 2021²⁸³. Pour les deux satellites français, le

²⁷⁸Jean-Michel BOUCHERON (J.-M.), *op. cit.*, 4 juillet 2001, p. 15-16.

²⁷⁹Aujourd'hui, la France dispose de 4 satellites plus l'accès à 9 satellites en matière de renseignement image : deux satellites HELIOS II et deux satellites optiques *Pléiades* pour la France, ainsi que l'accès à cinq satellites radar SAR-LUPE allemands et quatre satellites *Cosmo Skymed* italiens, in GAUTIER (J.), REINER (D.) et PINTAT (X.), *op. cit.*, 19 novembre 2015, p. 80.

²⁸⁰Le satellite « un équipement majeur de souveraineté car il contribue de manière souvent décisive à l'évaluation autonome des situations », in *Ibid.*, p. 29.

²⁸¹Le programme MUSIS suit la ligne du document de Besoin opérationnel commun, car il « apporte en quelque sorte une traduction technique à cette mise en commun des intérêts opérationnels des six pays concernés », in HEISBOURG (F.) et PASCÓ (X.), *op. cit.*, 2011, p. 87.

²⁸²DJEMAÏ (K.), « Les yeux du renseignement », pp. 54-57, *Air actualités*, n°692, juin 2016, p. 57.

²⁸³GAUTIER (J.), REINER (D.) et PINTAT (X.), *op. cit.*, 19 novembre 2015, p. 80.

coût de réalisation est évalué à 1,4 milliard d'euros, « *auquel s'ajoute un coût de maintien en condition opérationnelle estimé à 400 millions d'euros sur 12 ans* »²⁸⁴. Le programme MUSIS est financé par des Etats qui, à la suite de la crise de 2008, ont subi des difficultés économiques, notamment la Grèce. Il est surréaliste que la Grèce participe à un programme dont le coût est aussi onéreux, étant donné ses capacités de financement actuelles.

Alors que la coopération européenne en matière de renseignement spatial est inefficace, que le programme est dispendieux et est majoritairement financé par la France, la pérennisation du renseignement technique est une des préconisations du *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2013 prévoyant, à l'horizon 2025, que les efforts seront portés sur l'accroissement des moyens en renseignement électromagnétique²⁸⁵. Le choix politique de pérenniser la coopération du renseignement spatial est incohérent, voire irrationnel. Pour cela, il suffit de mettre avant l'expérience des programmes HELIOS I et II pour se faire une idée de l'absence d'efficacité, dans la pratique, d'une coopération avec les Etats partenaires.

C'est donc une politique d'indépendance dans le programme spatial que la France doit mener, confortée par le fait qu'elle a la capacité financière pour exécuter seul le programme de renseignement spatial. L'indépendance du programme spatial doit, d'ailleurs, être accompagnée par une politique d'indépendance dans l'acquisition du matériel choisi pour la fabrication des satellites de renseignement, car, sur un sujet aussi sensible que le recueil du renseignement permis par les satellites, car, avec jusqu'à 80 % des composants fabriqués par les Etats-Unis²⁸⁶, la France ne pourra devenir autonome techniquement, tant que la dépendance dans la fourniture de composants de haute technologie, potentiellement fabriqués à des fins de surveillance des activités de renseignement militaire français, sera observable. Cette politique doit être une priorité pour la Délégation générale de l'armement (DGA), le Centre nationale d'études spatiales (CNES) avec les industriels français, pour qu'ils travaillent de concert sur la conception et la réalisation de composants de haute technologie se substituant aux matériels américains.

§ 2 : *Le traitement du renseignement spatial*

Après le recueil du renseignement militaire obtenu par la capacité satellitaire, le renseignement est traité puis analysé. Le traitement du renseignement satellitaire met en avant le faible emploi du centre satellitaire de traitement du renseignement européen (A). En revanche, pour ce qui concerne seulement la France, il est fait preuve d'une réelle efficacité, avec le traitement du renseignement militaire placé essentiellement sous la coordination de la

²⁸⁴*Ibid.*, p. 77.

²⁸⁵Ces efforts porteront « *sur les composantes spatiales et aériennes, aussi bien pour l'imagerie que pour l'interception électromagnétique (capacité de renseignement électromagnétique spatiale, CÉRES, et composante optique du système d'imagerie spatiale MUSIS, drones de surveillance et d'observation, aéronefs spécialisés* », in *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 93-94.

²⁸⁶En 2008, « *entre 60 et 70% des composants électroniques utilisés dans les systèmes satellitaires sont d'origine américaine et cette proportion atteint 100% pour les composants durcis. [...] Cette dépendance peut se transformer en vulnérabilité si aucune source d'approvisionnement alternative n'existe* », in GROUARD (S.) et SAUGUES (O.), *Rapport d'information sur les enjeux stratégiques et industriels du secteur spatial*, Commission de la Défense nationale et des Forces armées, Assemblée nationale, 5 février 2008, p. 30.

Direction du renseignement militaire (B), même s'il faut relever dans cette architecture globale, l'enchevêtrement des structures militaires de renseignement électromagnétique (C).

A. Le faible emploi du centre satellitaire de traitement du renseignement européen

C'est dans un cadre conjoint que le centre d'observation satellitaire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)²⁸⁷ a été fixé, en 1993, à Torrejon en Espagne, pour devenir à partir du 20 juillet 2001, le centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE ou STACEN). A partir de 2001, ce centre disposait du statut d'Agence de l'Union européenne qui obtenait du renseignement image de deux manières : par les Etats partenaires avec le recueil issu de leurs satellites, ou par l'achat d'images auprès de prestataires privés²⁸⁸. Même si, depuis la création de ce centre satellitaire, la France verse une contribution annuelle de plus de deux millions d'euros, cette dernière ne participe que très rarement à fournir ou recueillir des images auprès de ce centre²⁸⁹.

La difficulté tenant au partage du renseignement s'explique par la frontière entre coopération d'un côté et, souveraineté de l'autre. Dans ce domaine, le partage du renseignement se fera soit à l'aide d'accords internationaux, soit par le biais de logiciels de cryptage²⁹⁰.

De plus, le centre satellitaire de l'Union européenne n'a presque jamais reçu d'images provenant des satellites HELIOS²⁹¹. La France est donc dans une situation où elle finance chaque année un Centre avec lequel elle ne travaille pas, mais ne fournit pas non plus d'images. A partir du moment où l'inutilité de la structure de Torrejon est mise en exergue, il suffit juste d'arrêter tout financement et de stopper toute forme de coopération théorique en ce domaine, puisqu'elle n'a pas lieu dans la pratique.

B. Le traitement du renseignement technique d'intérêt militaire placé essentiellement sous la coordination de la Direction du renseignement militaire

Si le renseignement d'intérêt militaire dispose aujourd'hui, d'une gamme complète de capteurs dans le domaine du renseignement technique, les données et informations récoltées doivent être analysées et interprétées, raison pour laquelle le président de la République Jacques Chirac déclarait, en 1999, que « *la France a besoin, aux quatre coins de la planète, des meilleurs analystes pour lui fournir en temps réel l'information approfondie, sélectionnée*

²⁸⁷L'Union de l'Europe occidentale est issue du traité de Bruxelles de 1948, avec pour but la défense collective. Cette Union a été dissoute le 31 mars 2010, in http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/03/31/defense-l-union-de-l-europe-occidentale-est-dissoute_1327065_3214.html, consulté le 19 avril 2017.

²⁸⁸<http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossiers/l-espace-au-profit-des-operations-militaires/cooperation-internationale-et-avenir-recherche-et-developpement/cooperation/le-centre-satellitaire-de-l-union-europeenne-csue-une-capacite-de-renseignement-au-service-de-l-ue>, consulté le 19 octobre 2016.

²⁸⁹« *La défense française n'a jamais véritablement adhéré à l'initiative européenne de Torrejon et n'a pratiquement jamais sollicité les capacités du Centre satellitaire* », in MOLARD (B.), « Acquisition du renseignement spatial : la nécessaire complémentarité des vecteurs et des capteurs », pp. 87-94, in PASCALLON (P.) (dir.), *op. cit.*, 2001, p. 91.

²⁹⁰*Ibid.*, p. 21.

²⁹¹Ce centre n'a « *quasiment jamais travaillé sur des images HELIOS et s'est contenté d'exploiter des images SPOT, LANDSAT, IRS 1-C ou même des images russes* », in BOUCHERON (J.-M.), *op. cit.*, 4 juillet 2001, p. 50.

et pondérée sur laquelle elle pourra fonder ses jugements et décisions »²⁹². La Direction du renseignement militaire a un rôle primordial en matière de coordination du traitement du renseignement électromagnétique. En effet, les plateformes de traitement du renseignement relèvent directement de la Direction du renseignement militaire (1). Il en va autrement pour le renseignement d'origine image, car il ressort de cette composante image un traitement éparpillé du renseignement spatial en matière d'imagerie (2).

1. Des plateformes de traitement du renseignement relevant directement de la Direction du renseignement militaire

L'idée de la coordination n'est pas récente, puisqu'elle est la raison même de la création de la Direction du renseignement militaire, qui avait pour tâche de rassembler les services de renseignement propres aux trois Armées (Terre, Air, Marine), en raison même des dépenses liées à l'éclatement de services, et, à plus forte raison, des dépenses et des informations non mutualisées²⁹³.

En droit positif, l'arrêté du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire²⁹⁴ liste les structures et services relevant de cette Direction, dont celles qui participent au traitement du renseignement technique. Outre le Centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie (CF3I), indispensable au traitement du renseignement image, la Direction du renseignement militaire a sous son autorité trois structures lui permettant d'orienter et de traiter les informations en matière de renseignement électromagnétique : le Centre de formation et d'emploi relatif aux émissions électromagnétiques (CF3E)²⁹⁵ ; le Centre de renseignement géospatial²⁹⁶ interarmées (CRGI)²⁹⁷ ; enfin, les détachements avancés de transmissions (DAT)²⁹⁸.

Cependant, et alors même que trois centres existent, c'est l'un des trois, qui, depuis 1985, traite spécifiquement du renseignement spatial d'origine électromagnétique, à savoir le Centre de formation et d'exploitation des émissions électromagnétiques, devenu depuis Centre de formation et d'emploi relatif aux émissions électromagnétiques (CF3E)²⁹⁹. Ce

²⁹² PENE (M.), « Le renseignement d'intérêt militaire aujourd'hui et demain », pp. 97-107, in *Démocraties, Quel renseignement pour le XXI^e siècle ?*, Actes du Colloque au Carré des Sciences 3 avril 2001, Ed. Charles Lavauzelle, 2001, p. 103.

²⁹³ La création d'une coordination du renseignement militaire est le fruit d'une réflexion sur le « gouffre à argent avec les pertes d'informations subséquentes, les guerres de services en permanence. Et l'impossibilité budgétaire de doter la France d'un appareil de surveillance électronique suffisamment performant », in JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 24.

²⁹⁴ Arr. du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°83, 8 avril 2016, texte n°16.

²⁹⁵ Arr. du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°83, 8 avril 2016, texte n°16, art. 1 II 3°.

²⁹⁶ Cette cellule de renseignement géospatial (GEOINT) a été inaugurée en 2013 et doit permettre grâce à sa mission de renseignement électromagnétique d'améliorer l'appui des unités militaires au sol, et d'améliorer aussi la coordination du travail entre la Direction du renseignement militaire et le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) en matière de frappes aériennes, <http://www.ttu.fr/la-drm-et-le-geoint/>, consulté le 19 novembre 2016.

²⁹⁷ Arr. du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°83, 8 avril 2016, texte n°16, art. 1 II 6°.

²⁹⁸ *Ibid.*, art. 1 II 7°.

²⁹⁹ *Ibid.*, art. 1 II 3°.

centre remplit trois missions : « - l'orientation des capteurs d'écoute ; - l'exploitation de leur production ; - la mise à jour du référentiel technique national militaire dans les domaines radar et télécommunications »³⁰⁰. Par le biais du Centre de formation et d'exploitation des émissions électromagnétiques, et, avec l'aide de la Délégation générale de l'armement, la Direction du renseignement militaire a utilisé et traité les informations des satellites militaires français CERISE, CLEMENTINE et ESSAIM, de 1995 à 2010³⁰¹. Dorénavant, la Direction du renseignement militaire traite en plus les quatre micro-satellites français ELISA³⁰², lancés en décembre 2011, avec pour mission « d'exploiter le spectre électromagnétique dans la gamme des fréquences radar »³⁰³.

La récolte du renseignement spatial, placé sous l'autorité de la Direction du renseignement militaire voit une séparation des structures, en raison de la spécialisation des activités et du renseignement traité. La spécialisation de ces structures et leur travail complémentaire est bienvenu, dans la mesure où une seule autorité coordonne ces différents organismes, et peut donc faire remonter l'information, l'analyser, la synthétiser pour une application militaire concrète destinées aux forces armées déployées.

2. Le traitement éparpillé du renseignement spatial en matière d'imagerie

Le traitement du renseignement spatial français est placé sous la coordination de la Direction du renseignement militaire qui dispose à cet effet de plusieurs structures. Il y a le Centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie (CF3I) (1°), l'Unité interarmées HELIOS (2°) et, le Centre militaire d'observation par satellites (CMOS) (3°).

1° Le Centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie

En matière de traitement du renseignement image provenant des satellites d'observation, la France disposait, à partir du 1^{er} septembre 1986, du Centre d'instruction du renseignement et d'interprétation photographique (CIRIP). Ce Centre était compris au sein de l'Ecole interarmées du renseignement et d'étude des langues (EIREL)³⁰⁴, devenu en 2006, le Centre de formation interarmées au renseignement (CFIAR)³⁰⁵. Depuis 1995, et à la suite du lancement du premier satellite HELIOS, c'est la Direction des opérations techniques de la Direction du renseignement militaire basée à Creil qui gère ce satellite³⁰⁶, avec le Centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie (CF3I) dont elle relève³⁰⁷. L'image est traitée au sein de ce Centre par la section Veille stratégique permanente, section qui travaille

³⁰⁰<http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossiers/l-espace-au-profit-des-operations-militaires/fiches-techniques/cfee>, consulté le 19 novembre 2016.

³⁰¹ GALLIAERDE (E.), in VALENTIN (P.) (dir.), *op. cit.*, 2012, p. 106.

³⁰² ELInt SATellitaire.

³⁰³ *Ibid*, p. 107.

³⁰⁴ DESMARETZ (G.), *Le renseignement high-tech*, Chiron éditeur, Magny-Les-Hameaux, 2010, p. 24.

³⁰⁵ Le CFIAR s'est recentré « uniquement sur la formation interarmées (préparation des spécialistes du RIM à intégrer des états-majors nationaux et internationaux) », in THERON (A.), « La formation des officiers RENS en première partie de carrière », *Terre information magazine*, n°168, octobre 2005.

³⁰⁶ DESMARETZ (G.), *op. cit.*, 2010, p. 25.

³⁰⁷ Arr. du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°83, 8 avril 2016, texte n°13, art. 1 II 2°.

7 jours sur 7³⁰⁸. Cette structure a été complétée par l'inauguration en janvier 2015 du Centre de renseignement géospatial interarmées situé lui aussi à Creil³⁰⁹.

2° L'Unité interarmées HELIOS

La Direction du renseignement militaire joue un rôle prépondérant en matière de renseignement image par satellite. En effet, s'il y a aujourd'hui une Unité interarmées HELIOS (UIAH) qui relève du commandement opérationnel³¹⁰ du chef d'état-major des armées (CEMA) ; la maîtrise est, quant à elle, dévolue à la Direction du renseignement militaire en matière de contrôle opérationnel³¹¹. Elle gère, à la fois, l'exploitation du système mais aussi l'utilise de manière très fréquente³¹². Au total, la Direction du renseignement militaire produit chaque année environ 19 000 documents où, près d'un quart (environ 4 000) sont des dossiers relatifs à l'imagerie³¹³.

Par ailleurs, si le renseignement image relève essentiellement de la Direction du renseignement militaire, la Direction générale de la sécurité extérieure travaille aussi sur l'imagerie³¹⁴ et exploite elle aussi le système HELIOS, avec un agent du renseignement extérieur au sein de cette structure du renseignement militaire³¹⁵.

3° Le Centre militaire d'observation par satellites

Autre structure interarmées prenant ses directives de la part de la Direction du renseignement militaire, basée par ailleurs à Creil, le Centre militaire d'observation par satellites (CMOS) créé en 2003, organiquement rattaché au Commandement des forces aériennes (CFA), mais qui a reçu délégation de compétence de la part du Commandement interarmées de l'espace (CIE) en matière de contrôle opérationnel des satellites d'observation de la Terre³¹⁶. Ce Centre militaire est un prestataire de services qui assure « *au travers d'un réseau de 18 cellules distantes réparties sur le territoire français, les besoins des clients*

³⁰⁸Karim DJEMAÏ, « Les yeux du renseignement », pp. 54-57, *Air actualités*, n°692, juin 2016, p. 54.

³⁰⁹*Armées d'aujourd'hui*, n°396, mars 2015, p. 33.

³¹⁰Dans les armées, « le commandant opérationnel est responsable de : 1° l'établissement des plans d'emploi et des plans opérationnels ; 2° l'exécution de ces plans et la conduite des opérations ; 3° l'attribution de leurs missions aux échelons de commandement qui lui sont subordonnés ; 4° la répartition entre ceux-ci des forces mis sous ses ordres », C. déf., art. D*1221-3.

³¹¹« Dans certaines conditions, le commandant opérationnel peut confier à une autre autorité le contrôle opérationnel des forces placées sous son autorité dont il définit la mission et la composition. L'autorité en charge du contrôle opérationnel a la responsabilité de : 1° déployer en vue de leur missions les forces qui lui sont confiées ; 2° leur donner les ordres et les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission. L'autorité chargée du contrôle opérationnel n'a pas le pouvoir d'affecter tout ou partie de ces forces à d'autres missions », C. déf., art. D*1221-4.

³¹²BOUCHERON (J.-M.), *op. cit.*, 4 juillet 2001, p. 48.

³¹³Général Didier Bolelli, in ADAM (P.), Commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 19 février 2013, p. 4.

³¹⁴Erard Cordin de Mangoux, in ADAM (P.), Commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, compte rendu n°56, 20 février 2013, p. 3.

³¹⁵La Direction générale de la sécurité extérieure a « pris soin de placer un officier de liaison à l'UIAH dès le démarrage de l'exploitation HELIOS, afin de faire respecter ses priorités », in BOUCHERON (J.-M.), *op. cit.*, 4 juillet 2001, p. 48.

³¹⁶<http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossiers/l-espace-au-profit-des-operations-militaires/fiches-techniques/cmso>, consulté le 20 octobre 2016.

accrédités de la Défense en images satellitaires commerciale et en images issues d'HELIOS, SAR-LUPE, Cosmo Skymed et Pléiades. Ce sont principalement : la DRM, l'EGI [Etablissement géographique interarmées], le CNC, les trois armées en métropole et les forces déployées sur les théâtres d'opération »³¹⁷.

Enfin, en matière de ciblage du renseignement satellitaire nécessaire aux missiles de croisière, ce n'est pas la Direction du renseignement militaire qui intervient mais le Centre national de ciblage (CNC), une structure interarmées créée en 2000, basée elle aussi à Creil, qui doit notamment « *sélectionner les cibles sur lesquelles l'effort militaire sera concentré en cohérence avec les objectifs de planification et les ressources (humaines, techniques) disponibles* »³¹⁸. La Direction du renseignement militaire reste, nonobstant, présente dans la chaîne opérationnelle du ciblage, puisqu'elle fournit avec le Centre militaire d'observation par satellites (CMOS) le renseignement nécessaire à cette structure interarmées³¹⁹. Il y a donc une répartition des tâches qui est effectuée³²⁰, avec l'existence d'une structure séparée de la Direction du renseignement militaire. Il gagnerait en cohérence et en rationalité que le Centre militaire d'observation par satellites soit directement rattaché à la Direction du renseignement militaire. En effet, il est illogique d'un organisme relevant organiquement du Commandement des forces aériennes prenne ses directives du service de renseignement militaire. Il y a, dès lors, à faire absorber cette structure au sein du renseignement militaire.

La Direction du renseignement militaire dispose donc de cinq structures³²¹ de traitement du renseignement spatial. Dans la mesure où ces organismes relèvent de la même direction, elles pourraient fusionner afin que soient seulement distingués, d'un côté, le renseignement satellitaire d'origine image, et, d'un autre côté, le renseignement spatial d'origine électromagnétique. La présence de nombreuses structures ne fait qu'accroître l'illisibilité sur la définition de leur rôle pour chacune. La simplification de l'organisation administrative de ces organismes de traitement du renseignement spatial se trouverait d'autant plus facilitée par le fait que l'autorité dont elles relèvent est la même pour toutes, à savoir la Direction du renseignement militaire. L'organisation du ministère de la Défense en matière spatiale est trop complexe et gagnerait en efficacité, mais aussi et surtout, en simplicité, à avoir une chaîne de commandement réduite, car l'enchevêtrement des structures ne peut que nuire, à court, moyen ou long terme, à l'efficacité de services ayant la même mission, à savoir le traitement du renseignement spatial d'origine image.

³¹⁷*Ibid.*

³¹⁸<http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossiers/l-espace-au-profit-des-operations-militaires/fiches-techniques/cnc>, consulté le 20 octobre 2016.

³¹⁹*Ibid.*

³²⁰Il y a « *une certaine répartition des tâches entre la DRM dont le cœur de métier est l'analyse des ordres de bataille adverses, et le Centre national de ciblage destiné à appréhender, de manière globale et synthétique, les vulnérabilités d'une entité stratégique donnée* », in Jean-Michel BOUCHERON, *op. cit.*, 4 juillet 2001, p. 39.

³²¹Ces cinq structures sont le Centre de formation et d'emploi relatif aux émissions électromagnétiques (CF3E), le Centre de renseignement géospatial interarmées (CRGI), le Centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie (CF3I), l'Unité interarmées HELIOS, et le Centre militaire d'observation par satellites (CMOS).

C. L'enchevêtrement des structures militaires de renseignement électromagnétique

A l'instar du renseignement d'origine image, il existe aussi un problème d'enchevêtrement des structures militaires de renseignement électromagnétique, avec la concurrence des directions et structures militaires. Cela a été le cas, entre la Direction générale de la sécurité extérieure et la Direction du renseignement militaire. Cependant, désormais, la répartition des compétences a été clarifiée entre le renseignement militaire et le renseignement intérieur (1). En revanche, aujourd'hui encore, il reste que le renseignement électromagnétique est concurrencé par les structures propres aux Armées (2).

1. La répartition des compétences clarifiée entre le renseignement militaire et le renseignement extérieur

Quand la Direction du renseignement militaire a été créée par le décret du 16 juin 1992, ce règlement avait fixé à cette Direction ses attributions, notamment en matière de renseignement technique³²². Ce règlement pouvait entrer en conflit avec les attributions de la Direction générale de la sécurité extérieure qui a, quant à elle, pour mission « *de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences* »³²³. En effet, face aux missions attribuées à ces deux services, ceux-ci pouvaient légitimement, en vertu des textes, empiéter dans le domaine de l'autre, et inversement. Un accord a finalement été trouvé entre ces deux structures en 1994³²⁴.

Ce protocole était la matrice d'un travail de partage des compétences et de partenariat, qui ne fut pas totalement efficient à l'origine. En effet, la Direction générale de la sécurité extérieure tenta d'avoir la gestion complète du renseignement électronique français, mais, ce fut la Direction du renseignement militaire qui eut cette prérogative, à partir de 1995, quand cette Direction eut la gestion du renseignement électronique spatial français³²⁵.

Aujourd'hui, la répartition des compétences en matière de renseignement technique d'intérêt militaire étant bien délimitée, la conjonction de la Direction du renseignement

³²²La Direction du renseignement militaire « *élabore et met en œuvre les orientations en matière de renseignement d'intérêt militaire. Elle exerce en ce domaine une fonction d'animation et de coordination. Elle définit en liaison avec les états-majors et les autres organismes concernés du ministère la formation spécialisée du personnel concourant directement à la fonction de renseignement ; elle participe à la gestion de cette formation* », D. n°92-523 du 16 juin 1992 portant création de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°139, 17 juin 1992, p. 7 900, art. 4.

³²³D. n°82-306 du 2 avril 1980 portant création et fixant les attributions de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, 4 avril 1982, p. 1 034, art. 2.

³²⁴Par cet accord, le « *ce protocole de 1994 donnerait à la DGSE, le renseignement militaire stratégique, à la DRM, le renseignement sur les zones de conflit, la recherche d'informations tactiques et ouvertes. Mais chaque service souhaitant élargir son territoire, les frontières entre les deux semblent bien mouvantes* », in JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 23.

³²⁵La Direction générale de la sécurité extérieure « *essaya d'inverser la tendance en tentant d'accaparer la gestion du domaine des interceptions électromagnétiques ; la querelle fut telle que l'on envisagea un moment de créer un service indépendant des deux. Finalement, la [Direction du renseignement militaire] vit sa position confortée lorsque, le 7 juillet 1995, elle reçut la gestion du centre principal Hélios français (CPHF) ; cette fonction devait lui assurer une légitimité* », in <http://www.cf2r.org/fr/notes-de-reflexion/la-direction-du-renseignement-militaire-a-quinze-ans-les-moyens-d'une-ambition-r.php#Hnote33>, consulté le 11 décembre 2016.

militaire et de la Direction générale de la sécurité extérieure, en matière de renseignement technique, est constitutive du dispositif national de renseignement électronique français, surnommé « *Frenchelon* », en référence au réseau américain de surveillance électronique *Echelon*³²⁶. Même si l'échelle de taille du réseau français par rapport aux Etats-Unis n'est pas comparable, les deux ont pour vocation de recueillir du renseignement électromagnétique tout autour de la planète, avec les interceptions de masse appelé système de nasse³²⁷.

La clarification des compétences a même amené, en matière de traitement du renseignement électromagnétique, à un partenariat entre la Direction du renseignement militaire et la Direction générale de la sécurité extérieure. La première est héritière du Centre d'exploitation du renseignement militaire (CERM)³²⁸, qui, pour ce qui concernait les interceptions électromagnétiques, travaillait déjà avec le service technique³²⁹ de la Direction du renseignement extérieur³³⁰. Bien que relevant de la Direction du renseignement militaire, c'est avec l'appui technique de la Direction générale de la sécurité extérieure (STR) que travaillent les détachements avancés de transmissions^{331 332}.

Si la liaison est bel et bien effective entre la Direction du renseignement militaire et le service du renseignement extérieur, le renseignement militaire entretient aussi des relations avec l'actuelle Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense (DRSD), avec la Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN), ainsi qu'avec le Secrétariat général

³²⁶ Dès 1947, « *les Etats-Unis et le Royaume-Uni signent le pacte UKUSA, bientôt élargi au Canada, à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie. [...] Ce sont 120 satellites espions, des stations dans les pays membres, au Japon, à Hong-Kong, en Allemagne, etc., et des moyens capables d'intercepter, dit-on, trois millions de messages à la minute – téléphone, GSM, télécopier, télex, courriel, émissions hertziennes, qu'ils passent par câble, radio, fibres optiques, satellites, etc.* », in HUYGHE (F.-B.), *Les écoutes téléphoniques*, PUF, Que sais-je, Paris, 2009, p. 60.

³²⁷ Par opposition aux interceptions ciblées, les interceptions du système de nasse ont pour but de « *ramasser beaucoup d'informations, non pas forcément attribuables à un auteur connu, mais qui révéleront – par exemple en analysant des mots clé et en employant des robots sémantiques - s'il se prépare quelque part un attentat, un complot, une grande opération criminelle* », in *ibid.*, p. 59.

³²⁸ Le Centre d'exploitation du renseignement militaire qui a été créé en 1976 et remplacé en 1992 par la Direction du renseignement militaire avait pour mission « *de centraliser, d'analyser et d'exploiter les renseignements d'intérêts militaires nécessaires au travail de l'état-major des Armées. [...] Le CERM doit également animer la recherche des renseignements qu'il exploite* », in FAURE (J.-P.), « Evolution des structures du renseignement militaire, 1960-1995 », pp. 211-233, in LACOSTE (P.) (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, Paris, 1998, p. 215-216.

³²⁹ « *Au sein d'une section technique dite STAM (sciences, technologies, applications militaires), on trouve la cellule ROEM qui travaille en liaison avec le [CF3E] et le Service technique de recherche de la DGSE* », in BULINGE (F.), *De l'espionnage au renseignement. La France à l'âge de l'information*, Vuibert, Paris, septembre 2012, p. 59.

³³⁰ *Ibid.*, p. 60.

³³¹ Ces détachements consistent en des « *centres d'écoute haute fréquence et satellitaires positionnés soit en France, soit dans les pays où la France dispose d'accords militaires* », in *Ibid.*, p. 62.

³³² « *47% relèvent de l'administration centrale à Paris (Ilot Saint Germain), au fort de Vanves et à la base de soutien à vocation interarmées de Creil ; 22% travaillent au sein du pôle de renseignement de Creil ([dans ces 22%, il y a] 51% au CF31 ; 44% au CF3E ; 5% à l'Unité interarmées Hélios) ; 14% au CFIAR de Strasbourg ; 17% dans les DAT installés en Afrique et en outre-mer et chargés de procéder à des interceptions* », <http://www.cf2r.org/fr/notes-de-reflexion/la-direction-du-renseignement-militaire-a-quinze-ans-les-moyens-dune-ambition-r.php#Bnote16>, consulté le 11 décembre 2016.

de la Défense et de la sécurité nationale (SGDSN)³³³ où, pour cette dernière, la Division d'analyses et d'évaluation (DAE) produit du renseignement³³⁴.

2. Le renseignement électromagnétique concurrencé par les structures propres aux Armées

Le manque d'unification du renseignement électromagnétique français est lié à la concurrence faite par les structures propres aux Armées. En effet, il existe un double emploi du renseignement électronique de l'Armée de terre (1°), mais un renseignement électronique aussi exercé par la Marine nationale (2°).

1° Le double emploi du renseignement électronique de l'Armée de terre

Dans le domaine du renseignement électromagnétique lié à la guerre électronique, l'armée de Terre dispose de structures et de moyens prévus à cet effet, sous l'autorité du commandement du renseignement³³⁵, créé le 1^{er} juillet 2016³³⁶. Le commandement du renseignement a la capacité de produire du renseignement électronique intéressant l'armée de Terre à l'aide de six formations militaires³³⁷. Hormis le décret d'affectation du général de brigade commandant cette nouvelle structure³³⁸, il n'y a pas de texte officiel de création du commandement du renseignement. Cependant, le caractère secret lié aux activités du commandement du renseignement s'observe avec l'arrêté du 9 août 2016, qui comprend dorénavant l'anonymat des personnels du commandement du renseignement ainsi que de tous les personnels des structures qui lui sont rattachées³³⁹.

2° Le renseignement électronique aussi exercé par la Marine nationale

Au sein de la Marine aussi, le traitement du renseignement d'origine électromagnétique relève d'une structure très secrète dénommée « organisation Y », directement rattachée au

³³³Au sein du Secrétariat général de la Défense et de la sécurité nationale, la Division (DAE) produit du renseignement en ce qu'il « *élabore des synthèses de renseignement de Défense traitant des aspects politiques, économiques et militaires* », in FAURE (J.-P.), *op. cit.*, 1998, p. 215-216.

³³⁴Cette Division « *élabore des synthèses de renseignement de Défense traitant des aspects politiques, économiques et militaires* », in *Ibid*, p. 215-216

³³⁵Le général de brigade Eric MAURY a été nommé, le 1^{er} juillet 2016, commandant du renseignement et chef de la division renseignement de l'état major du commandement des forces terrestres, D. du 13 mai 2016 portant affectation d'officiers généraux, *JORF*, n°112, 14 mai 2016, texte n°51.

³³⁶Il est le successeur « *de la brigade de renseignement et de guerre électronique (1993-1998) et de la brigade de renseignement (1998-2016)* », in <http://www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre-au-contact/le-niveau-divisionnaire/commandement-du-renseignement/commandement-du-renseignement>, consulté le 19 novembre 2016.

³³⁷A savoir, le 2^e Régiment de hussards, le 61^e Régiment d'artillerie, le 28^e groupe géographique, les 44^e et 54^e Régiments de transmissions et, la 785^e compagnie de guerre électronique, in <http://www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre-au-contact/le-niveau-divisionnaire/commandement-du-renseignement/commandement-du-renseignement>, consulté le 19 novembre 2016.

³³⁸« *M. le général de brigade Maury (Éric, Philippe, François) est nommé commandant du renseignement et chef de la division renseignement de l'état-major du commandement des forces terrestres à compter du 1^{er} juillet 2016* », D ; du 13 mai 2016 portant affectation d'officiers généraux, *JORF*, n°112, 14 mai 2016, texte n°51.

³³⁹Arr. du 9 août 2016 modifiant l'arr. du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de militaires et de personnels civils du ministère de la Défense et l'arr. du 12 avril 2013 fixant la liste et les attributions des organismes directement rattachés au Secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense et la liste des organismes dont il exerce la présidence ou la tutelle, *JORF*, n°191, 18 août 2016, texte n°10.

réseau d'écoute national³⁴⁰. En effet, il y a un déploiement de la Marine pour le renseignement électronique naval, car, depuis juillet 2006, la Marine nationale a mis à la disposition de la Direction du renseignement militaire, un bâtiment entièrement consacré à cette mission, le bâtiment d'écoute *Dupuy-de-Lôme*³⁴¹.

Il existe, par ailleurs, un Bureau renseignement dénommé RENDOC³⁴², basé au sein de l'amirauté de Toulon, limité, quant lui, à des missions de surveillance³⁴³. Outre les flottilles de la Marine nationale qui agissent dans le cadre du renseignement image, le service de renseignement de la Marine participe aussi au renseignement électromagnétique spatial³⁴⁴.

Conclusion du Chapitre. L'acquisition du renseignement technique permet de produire du renseignement de qualité et en quantité, mais il reste, cependant, onéreux et majoritairement financé par la France dans le cadre de la coopération européenne. Cet élément met en évidence le fait qu'il est difficile de mettre en place, dans la pratique, un partenariat entre Etats en matière de renseignement spatial. La France a donc besoin de s'émanciper pour devenir indépendante, celle-ci étant liée à la préservation de la souveraineté de la France, comme le rappelle le *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2013 qui non seulement se réfère logiquement à l'article 3 de la Constitution³⁴⁵, mais lie aussi l'indépendance et la souveraineté au développement des moyens et techniques de renseignement³⁴⁶. Il est donc paradoxal, en ce sens, d'affirmer à la fois une volonté d'indépendance nationale et, de maintenir une politique de coopération européenne concernant un sujet aussi sensible que le renseignement, et qui, à plus forte raison, a montré ses faiblesses.

Le renseignement de la Marine nationale est éparpillé vers plusieurs missions de renseignement électronique. Ce bureau du renseignement de la Marine illustre, par ailleurs, le fait qu'il y a des services liés au renseignement d'origine électromagnétique, ne relevant pas de la Direction du renseignement militaire. A l'instar du commandement du renseignement pour l'Armée de terre, le bureau du renseignement de la Marine est un autre service concurrent de la Direction du renseignement militaire. De plus, l'existence d'un commandement du renseignement fait apparaître une structure de commandement concurrente en ce domaine à la Direction du renseignement militaire. Le rattachement du commandement du renseignement au service de renseignement militaire pourrait permettre une meilleure

³⁴⁰ « Ce service fantôme, sous couvert [de la Direction du renseignement militaire] et du STR (support technique) [de la Direction générale de la sécurité extérieure], chapeaute les centres d'écoute de la Marine, appelés CRAX (centres radio auxiliaires) », in BULINGE (F.), *op. cit.*, septembre 2012, p. 65.

³⁴¹ Le bâtiment nommé « Dupuy-de-Lôme » sert à la « collecte de renseignement, [...] embarque près de 80 agents pour des missions de longue durée », in JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 38.

³⁴² Pour Renseignement-documentation.

³⁴³ Plus exactement, « à la surveillance des marines étrangères, avec, de temps à autre, des missions relevant du champ politique et diplomatique », in MADELIN (P.), *Dans le secret des services*, Denoël, Paris, 2007, p. 63-64.

³⁴⁴ Le renseignement spatial de la Marine nationale est possible avec la constitution d'un « petit groupe d'officiers marins au sein d'une petite unité appelée ROS Marine (pour renseignement d'origine spatiale), affectée à l'état-major de la Marine », in BULINGE (F.), *op. cit.*, septembre 2012, p. 65.

³⁴⁵ « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément », art. 3 C.

³⁴⁶ *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 20.

coordination. Trop de structures de commandement ne peuvent que nuire au travail de recueil du renseignement sur les théâtres d'opérations.

A tout le moins, si ces structures opérationnelles propres à chaque Armée ne seront pas absorbées par la Direction du renseignement militaire, une seconde solution pourrait consister en des agents ou bureaux de liaison afin que le renseignement collecté parvienne en temps réel au service de renseignement militaire, ou, qu'inversement, des agents de la Direction du renseignement militaire soient directement affectés dans ces structures de renseignement, pour participer au processus d'échange du renseignement, et avoir la même culture de travail, mais encore, pour éviter que ces structures concurrentes effectuent deux fois le même recueil de renseignement, en raison de leur cloisonnement.

Il ressort ainsi de cette étude la présence d'une constellation de structures militaires au sein des trois armées affectées au renseignement technique. Cette balkanisation est due au fait que la Direction du renseignement militaire n'a pas d'autorité directe sur ces structures de renseignement, même si elle reste au sommet de la chaîne de commandement des renseignements recueillis par toutes ces structures propres aux armées³⁴⁷. Par exemple, il est nécessaire d'envisager de mettre à jour l'organisation administrative du renseignement spatial³⁴⁸. La recherche d'une meilleure organisation administrative est par ailleurs à mettre en lien avec l'éparpillement des moyens et des structures. Par voie de conséquence, ces entités ne dépendant pas d'une chaîne directe de commandement nécessitent le travail de coordination et ne permettent pas la communication indispensable dans la chaîne du renseignement³⁴⁹. De surcroît, le caractère interarmées de la Direction du renseignement militaire et la reconnaissance officielle de cette Direction en tant que membre à part entière de la communauté du renseignement³⁵⁰, devraient dans un souci de rationalisation, influencer vers le regroupement du renseignement électronique de l'Armée de terre comme celui de la Marine nationale, voire être absorbés au sein de la Direction du renseignement militaire. Les moyens mis à la disposition de chaque Armée seraient partagés, tout autant que les informations recueillies. A plus forte raison, la mise en commun des moyens humains et des matériels éviterait toute dispersion dans l'acquisition du renseignement d'origine électronique. Le constat d'une balkanisation des services de renseignement électronique au sein des Armées, mais aussi des structures de traitement du renseignement recueilli, plaide

³⁴⁷ MASSON (M.), « La contribution du renseignement d'intérêt militaire », in LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 265.

³⁴⁸ En effet, « au-delà de l'apparente performance [...], des problèmes d'organisation et une absence de doctrine se manifestent qui aboutissent au final à une utilisation déficiente des équipements militaires d'observation spatiale. En effet, outre la redondance des moyens déployés par les différents services, près de deux tiers des « images » ne font l'objet d'aucune exploitation, le renseignement extrait ne profite qu'à un nombre très limité d'acteurs de la Défense, et les ressources financières consacrées au développement de cet outil sont bien supérieures au bénéfice retiré par les organes destinataires », in Jean-Jacques URVOAS et Patrice VERCHERE, *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 183-184.

³⁴⁹ Ces structures « n'échangent qu'à la marge les travaux d'exploitation de l'information recueillie, recourent à des méthodes et outils différents, paralysent souvent les capacités satellitaires mises à leur disposition par des demandes redondantes, contradictoires et faiblement priorisées », in *Ibid*, p. 184.

³⁵⁰ CSI, art. R. 811-1.

pour un regroupement total de ces structures sous l'autorité de la Direction du renseignement militaire.

Ainsi, au regard de cette organisation assez hermétique du renseignement technique, dans leur rapport d'information de 2013, Jean-Jacques Urvoas et Patrick Verchère avaient préconisé l'idée pertinente de regrouper les entités du ministère de la Défense chargées du renseignement technique³⁵¹. C'est la raison pour laquelle, depuis l'arrêté du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, cette Direction a la tâche de coordonner la fonction interarmées du renseignement³⁵². La coordination interarmées est un impératif, un garant de la cohérence et de l'action de renseignement d'intérêt militaire³⁵³, qui doit être appréhendé comme tel par toutes les élites et autorités ayant la possibilité d'améliorer le renseignement militaire³⁵⁴, et qui, par ailleurs, en regroupant tous les renseignements techniques recueillis, permet une meilleure coordination de l'action des services militaires dans la connaissance, l'anticipation et la prévention.³⁵⁵

Conclusion du Titre. Le renseignement, aujourd'hui prioritairement axé envers la lutte contre le terrorisme, doit être un renseignement encore plus préventif, c'est-à-dire qu'il doit anticiper les nouvelles menaces et prendre en compte les signaux relatifs à ces nouvelles menaces. Par exemple, il y a eu un manque total d'anticipation sur la création de Daech par les services français de renseignement³⁵⁶, tout comme il y a un manque criant d'anticipation, par le renseignement intérieur, du caractère hybride du terrorisme actuel, se mêlant à la criminalité de droit commun³⁵⁷. Si des moyens humains et techniques sont bienvenus,

³⁵¹ Les rapporteurs préconisaient « la création d'une agence de moyens regroupant l'ensemble des entités chargées d'exploiter le renseignement issu de capteurs spatiaux, en vue de le mettre à disposition de l'ensemble des services de renseignement et du ministère de la Défense », in *Ibid*, p. 184.

³⁵² Elle peut exercer cette coordination grâce à « l'ensemble des ressources relevant de l'autorité du chef d'état-major des armées, affectées à la Direction du renseignement militaire ou pouvant être mises à sa disposition, qui interviennent dans le processus d'élaboration du renseignement d'intérêt militaire », Arr. du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°83, 8 avril 2016, texte n°16, art. 2.

³⁵³ *Ibid*, art. 2 I 3°.

³⁵⁴ « Nous continuons quand même à pêcher gravement par manque de culture de nos élites – politiques et militaires, publiques comme privées – dans ce domaine, et par un manque de détermination à nous doter de capacités et de dispositifs adaptés à notre rang international et aux défis de demain. Le dispositif législatif en fait partie. Toute tentative de 'modernisation' de la fonction renseignement dans notre pays doit en passer par là », in Michel MASSON, « La contribution du renseignement d'intérêt militaire », in Sébastien-Yves LAURENT et Bertrand WARUSFEL (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 281.

³⁵⁵ En effet, cette Direction doit, comme le rappelle le général Christophe Gomart, directeur du renseignement militaire, « veiller au décroisement pour permettre de recouper et capitaliser le renseignement recueilli par les armées afin de mieux appuyer les forces en opérations », in « DRM : priorité accordée à la coordination interarmées », pp. 27-28, *Armées d'aujourd'hui*, n°407, mai 2016, p. 28.

³⁵⁶ « 'Nous n'avons rien compris à Daech', confesse un proche conseiller de Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense. Les services de renseignement, les diplomates, les universitaires ? 'On s'est tous plantés', poursuit avec franchise cet homme qui côtoie au quotidien les pontes du renseignement. 'Personne n'a vu venir l'État islamique. Ni les services, ni les diplomates, ni les grands observateurs. Et un jour, on a découvert qu'il avait plus de chars que l'armée française' », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 63.

³⁵⁷ Pour Xavier Raufier, « les signes précurseurs étaient là, avec une blogosphère terroriste toujours plus menaçante pour l'Europe, avec la revendication de la bombe à bord de l'avion russe par l'État islamique. Pourtant, nous n'avons eu en France nulle anticipation de la direction de la DGSI. Depuis 2012 et Mohamed Merah, ses dirigeants ont raté tous les épisodes sanglants : Nemmouche en 2014, les frères Kouachi et Amédée Coulibaly en 2015... Un échec patent, car ils n'ont pas réalisé le caractère hybride, à la fois terroriste et criminel de droit commun, du nouveau terrorisme. A 23 ans, Merah a vingt mentions à son casier judiciaire, la moitié pour vols à main armée. Les frères Kouachi et Coulibaly sont des dealers et des braqueurs, et l'on voit

l'amélioration du renseignement intérieur tient aussi caractère structurel, avec l'affectation, au sein de la direction de ce service de renseignement, de jeunes officiers et commissaires de police qui ont une expérience de terrain en banlieue, qui comprennent, pour l'avoir vécu, ce phénomène d'hybridation³⁵⁸.

La prise de conscience, et la cohérence de l'action antiterroriste doivent guider l'action des services de renseignement. Il existe donc aujourd'hui, en matière de renseignement intérieur, la Direction générale de la sécurité intérieure, le Service central du renseignement territorial, la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle de la Gendarmerie nationale, et la Direction de la préfecture de police de Paris. Un regroupement de ces services est indispensable pour le bon fonctionnement du recueil et du traitement du renseignement, dans le cadre d'un maillage territorial réfléchi³⁵⁹. Pour le renseignement territorial, la Police nationale et la Gendarmerie nationale devraient fusionner leurs deux structures, afin qu'une seule et unique structure de renseignement territorial puisse être mise en place et fonctionner efficacement³⁶⁰, d'autant plus que des gendarmes exerçant du renseignement travaillaient déjà auparavant, au sein de la Sous-direction à l'information générale³⁶¹. Il en va de même pour le renseignement de la préfecture de police, d'autant plus qu'avec la réforme de 2008 mettant en place la Direction centrale du renseignement intérieur, cette Direction avait la même compétence territoriale que le renseignement de la préfecture de police sur la petite couronne³⁶². Le maintien de ce particularisme est donc une perte totale de cohérence dans l'architecture administrative du renseignement intérieur³⁶³, en intégrant cette Direction

aujourd'hui que l'un des kamikazes du Bataclan, Ismaël Omar Mostefai, est condamné à huit reprises de 2004 à 2010 », in HENRI (B.), *op. cit.*, 2017, p. 137.

³⁵⁸Comme l'observe judicieusement le criminologue Xavier Raufer, « à la Direction du renseignement intérieur, il faut installer de jeunes commissaires ayant derrière eux cinq ans de '9.3.', qui connaissent bien le 'gibier' et savent l'affronter. [...] Il faut changer le logiciel : apprendre à voir les terroristes tels qu'ils sont ici et maintenant, savoir les repérer pour les arrêter dès qu'ils vont passer à l'acte. En matière de terrorisme, il n'y a pas plus de génération spontanée qu'en biologie. Il y a toujours des signes avant-coureurs. Ce que l'on voit avant l'attentat finit par exposer de manière aveuglante que cet attentat est imminent », in *Ibid.*, p. 138.

³⁵⁹« D'une manière générale, lors de la création de la Direction centrale [du renseignement intérieur], le maillage territorial n'a pas fait l'objet d'une réflexion stratégique. Comme l'a démontré le rapport de la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, la DCRI a souhaité mettre en place un maillage total, sur l'ensemble du territoire, sans se soucier de la pertinence ou du coût de certaines implantations. D'ailleurs, une année plus tard, le service ferme 21 de ces entités locales », in CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés*, Assemblée nationale, n°1056, 24 mai 2013, p. 31.

³⁶⁰Cette fusion permettrait d'« accroître l'autonomie budgétaire et de recrutement du service [du renseignement territorial], tout en prenant acte de la divergence des intérêts et des priorités des DDSP, des commandants de groupement et des agents du renseignement territorial », in HENRI (B.), *op. cit.*, 2017, p. 407.

³⁶¹Le travail mis en commun permettrait une synthèse du renseignement territorial, et éviter ce que la réforme de 2008 a germé, à savoir « une compétition néfaste [qui] semble s'être instaurée entre les deux forces, si bien que, dans certains départements, la Gendarmerie collabore plus volontiers avec le Renseignement intérieur qu'avec l'Information générale », in CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 24 mai 2013, p. 33.

³⁶²URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 131.

³⁶³Le général-major Tartag, directeur du renseignement extérieur algérien a donné un constat amer au sujet du renseignement intérieur français, car « les différents services sont clairement divisés et leur travail

parisienne au sein de la Direction générale de la sécurité intérieure, tout en conservant sa compétence territoriale³⁶⁴. Mais il y gagnerait néanmoins en cohérence, avec une seule et unique Direction compétente sur tout le territoire national, ne relevant plus du préfet de police, mais du directeur général de la sécurité intérieure, et à plus forte raison, du ministre de l'Intérieur. Ainsi, il y aurait un seul service de renseignement intérieur, absorbant le renseignement de la préfecture de police, et une unique Direction générale du renseignement territorial, comprenant le Service central du renseignement territorial, et la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle, conservant les attributions précédentes que ces deux structures disposaient, avec, en outre, la mission d'information générale de la Direction du renseignement de la préfecture de police (DRPPP)³⁶⁵. Ces changements salutaires permettraient de faire évoluer la culture policière, substituant une logique de sécurité intérieure propre à la culture administrative de la Police nationale et de la préfectorale, à la logique de sécurité nationale, qui doit s'inscrire dans un cadre d'action interministériel³⁶⁶.

La réforme du renseignement territorial, au profit du renseignement intérieur est donc une erreur, donc les préjudices peuvent être observés avec la réalité des circonstances présentes, dont la responsabilité doit être imputée à une rivalité liée à la différence de culture administrative des différents services, mais, surtout, cette responsabilité est essentiellement politique, car « *démanteler les RG et son maillage territorial, alors que la lutte contre le terrorisme était un enjeu majeur, a traduit une méconnaissance, voire un mépris du monde politique envers ses services de renseignement* »³⁶⁷. Il ne peut y avoir de bon commandement s'il y a des mauvais commandants, ainsi, l'absence de prise de recul sur l'évolution des menaces³⁶⁸, et les choix irraisonnés de la réforme du renseignement intérieur ont eu pour conséquence une désorganisation du renseignement intérieur français dans sa globalité, voire le renseignement de manière générale³⁶⁹, avec, pour trame de fond, le manque total de professionnalisme des autorités politiques dans la prise de décisions.

d'infiltration est de moins en moins efficace », in HENRI (B.), *Histoire secrète des RG*, Flammarion, Paris, 2017, p. 139.

³⁶⁴Cette réforme consacrerait « *la création d'une direction zonale Île-de-France de la DCRI qu'intégrerait la DRPP en sa qualité de service compétent à Paris* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 133.

³⁶⁵FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 162.

³⁶⁶<http://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/terrorisme-l-interieur-ministere-divise-mal-organise-99534>, consulté le 28 mai 2017.

³⁶⁷HENRI (B.), *op. cit.*, 2017, p. 409.

³⁶⁸Dans un malheureux constant criant de vérité, le criminologue Xavier Raufer estime, à raison, que « *oui, il y a eu des failles et elles sont graves. Tout d'abord en termes de diagnostic policier quant à la menace réelle sur notre pays, deuxièmement du point de vue de la décision politique* », in *Ibid.*, p. 417.

³⁶⁹Dès 2011, l'ancien directeur général de la sécurité extérieure, Claude Silberzahn fut tout aussi critique sur les conséquences de la réforme de 2008 : « *une conduite de la France en aveugle en Tunisie et en Egypte, huit otages éparpillés quelque part entre le Moyen-Orient et l'Afrique, quatre otages morts en trois tentatives de récupération en Somalie, en Mauritanie et au Niger. Un bilan exécrable doit donc être dressé à la charge du couple services spéciaux et services de renseignement-pouvoir politique, et une question doit être posée : est-ce l'outil ou est-ce son usage qui est en cause ?* », in *Ibid.*, p. 445.

Les forces spéciales françaises effectuent un travail non négligeable en matière de défense et de sécurité nationale, de défense et de promotion des intérêts de la Nation. Ces unités sont employées toute l'année et dans le monde entier. Nonobstant leur efficacité, les forces spéciales font face à un suremploi et doivent être grandement renforcées en moyens humains eu égard au sous-effectif chronique, avec un manque, en 2014, de 177 hommes dont 165 personnels combattants³⁷⁰. Si ce chiffre semble négligeable, étant le nombre réduit d'hommes composant ces unités, ce chiffre est imposant et doit être comblé afin que toutes les missions puissent être exécutées et pallier le suremploi qui ne peut être que contre-productif à court et moyen terme³⁷¹. Le renforcement doit concerner en priorité les moyens de commandement, mais aussi et surtout, les personnels des forces spéciales de l'Armée de terre, et cela de manière significative, que ce soit pour les personnels combattants ou les personnels de soutien aux forces de combat³⁷². Le renforcement des forces spéciales de l'Armée de terre pourrait aussi s'accompagner d'un renforcement des forces spéciales de la Marine et de l'Armée de l'air.

Ainsi, dans l'idée de renforcer en nombre les forces spéciales, de nouvelles unités doivent être créées, à l'image des commandos marine pour la lutte contre le terrorisme, car les forces spéciales doivent aussi s'adapter aux nouvelles menaces liées aux conflits de basse intensité et aux conflits asymétriques où de nombreuses unités doivent être engagées, là où des forces conventionnelles et l'engagement de moyens d'envergure conventionnels sont inadaptés³⁷³. Le renforcement des forces spéciales lié à l'adaptation face aux nouvelles menaces doit aussi s'accompagner d'un travail de renseignement et de synthèse des menaces aussi bien à court terme, qu'à moyen et long terme par les services de renseignement, mais aussi les structures dédiées aux analyses et synthèses en matière de géopolitique et de défense³⁷⁴. Par exemple, la Direction générale des relations internationales et de la stratégie relevant du ministère des Armées dispose d'un pôle consacré à la prospective³⁷⁵, dont les

³⁷⁰ REINER (D.), GAUTIER (J.) et LARCHER (G.), *Rapport d'information sur le renforcement des forces spéciales françaises*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°525, 13 mai 2014, p. 29.

³⁷¹ « Depuis 2006, le nombre des engagements s'est également accru. Si bien que les unités sont en 'auto-relève' sur une quinzaine de théâtres et les périodes de 'surchauffe' sont fréquentes. Sur des effectifs de 3 000 personnes, plus de 600 personnels sont en permanence employés dans des opérations, ce qui représente un taux d'emploi de l'ordre de 22% des effectifs, voire 40% pour certaines unités », in *Ibid.*, p. 33.

³⁷² « Il s'agirait d'un effort évalué, au maximum, entre 400 et 500 personnels supplémentaires. Il s'agirait tout d'abord d'un renforcement des unités qui sont dans le cœur de métier de la BFST, à concurrence d'environ 175 personnels. Puis d'une extension des capacités d'aérocombat, avec l'affectation d'environ 170 personnels supplémentaires, et surtout d'hélicoptères de manœuvre Caracal et Cougar, deux hélicoptères de combat Tigre ainsi que l'unité de maintenance dédiée. Enfin, la BFST devrait recevoir un groupement d'appui aux opérations spéciales à hauteur de 150 personnels », in *Ibid.*, p. 39-40.

³⁷³ « Sans exclure l'hypothèse de conflits étatiques dits 'symétriques', la probabilité la plus forte pour les années à venir d'atteinte à nos intérêts de sécurité réside dans des combats symétriques (AQMI, pirates), des adversaires étatiques refusant une confrontation conventionnelle (Libye, République de Côte d'Ivoire) ou des réseaux aux motivations idéologiques floues, mais aux finances abondantes et de ce fait puissamment militarisés », in *Ibid.*, p. 34.

³⁷⁴ Il y a le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) auprès du Premier ministre, le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère des Affaires étrangères, l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) relevant du ministère de la Défense.

³⁷⁵ « Pour l'exercice des attributions fixées par le décret n°2015-4 du 2 janvier 2015 susvisé, la direction stratégie et défense, prospective et contre-prolifération comprend : 1° le pôle de la prospective et de la recherche stratégique, chargé de piloter les travaux de prospective stratégique et de coordonner l'ensemble des travaux de prospective menés au sein du ministère. A ce titre, il assure les relations avec le monde universitaire

travaux pourraient porter sur la question des menaces au niveau international et de l'adaptation des forces spéciales à l'avenir. La fiabilité de leurs analyses est d'autant plus confortée qu'elle peut recevoir des renseignements de la part de la Direction générale de la sécurité extérieure et de la Direction du renseignement militaire³⁷⁶.

Parallèlement au renforcement en moyens humains, l'augmentation d'équipements doit aussi suivre les effectifs supplémentaires, tant en raison d'équipements aujourd'hui inadaptés voire obsolètes³⁷⁷ que pour le principe que des personnels supplémentaires sans équipements ne peuvent être engagés sur les différents théâtres d'opérations spéciales³⁷⁸.

Le regroupement des forces spéciales sous le Commandement des opérations spéciales (COS) est une très bonne initiative, que ce soit en matière de simplification administrative que de cohérence en matière de doctrine d'emploi des forces spéciales qui se trouve unifiée. Il reste, au demeurant, l'idée qu'un nombre encore trop important d'unités de forces spéciales est présent en France, entre les unités militaires du Commandement des opérations spéciales, les unités des second et troisième cercles relevant ponctuellement du Commandement des opérations spéciales, celles n'en relevant pas mais exerçant du renseignement, ou encore les unités nouvellement créées, comme par exemple, la Brigade de renseignement³⁷⁹, cette dernière pouvant faire de la concurrence aussi bien au Commandement des opérations spéciales qu'à la Direction du renseignement militaire, étant donné que ces trois structures ont pour but la récolte du renseignement. La première étape résultant de la création du Commandement des opérations spéciales étant exécutée avec brio, la deuxième étape consisterait désormais à réduire le nombre d'unités militaires, toujours dans un souci de cohérence et de simplification de l'organisation interarmées comme cela avait été préconisé laconiquement dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013³⁸⁰, dans le but de définir précisément la compétence de chaque structure de commandement pour éviter les doubles emplois, et enfin de définir sous quelle autorité ces unités relèveront.

et les instituts de recherche et suit l'activité de l'institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire. Il assure le secrétariat du comité de cohérence de la recherche stratégique et de la prospective de défense », Arr. du 2 janvier 2015 relatif à l'organisation de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense, JORF, n°3, 4 janvier 2015, p. 169, texte n°9.

³⁷⁶ « La Direction générale des relations internationales et de la stratégie bénéficie du concours des états-majors de la Direction générale de l'armement, du Secrétariat général pour l'administration, de la Direction générale de la sécurité extérieure et de la Direction du renseignement militaire », D. n°2015-4 du 2 janvier 2015 fixant les attributions et l'organisation de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense, JORF, n°3, 4 janvier 2015, texte n°8, art. 4.

³⁷⁷ « De ce point de vue, la qualité des moyens est apparue insuffisante à vos rapporteurs. Cette insuffisance est d'autant plus surprenante que les forces spéciales sont supposées bénéficier des meilleurs équipements », in REINER (D.), GAUTIER (J.) et LARCHER (G.), *op. cit.*, 13 mai 2014, p. 47.

³⁷⁸ « Pour des raisons évidentes tenant à structuration même de nos forces spéciales en 'système' intégré, l'augmentation des effectifs, sans augmentation proportionnelle des équipements, limiterait considérablement la portée de la réforme. Sans avion et sans hélicoptère pour les transporter, sans drones pour les éclairer, sans satellites pour les renseigner, sans transmission pour les communiquer, nos forces spéciales ne pourront accomplir les missions que l'on attend d'elles », in *Ibid.*

³⁷⁹ <http://www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre/le-niveau-divisionnaire/commandement-du-renseignement/commandement-du-renseignement/commandement-du-renseignement>, consulté le 2 avril 2017.

³⁸⁰ « La dimension interarmées du commandement des opérations spéciales sera confortée », in *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 94.

Ce point peut être un futur sujet de polémique au sein du ministère des Armées, car il s'agirait alors de soustraire certaines unités du commandement des états-majors des trois armées au profit du Commandement des opérations spéciales, en même temps que le Commandement des opérations spéciales serait lui aussi soustrait au commandement des états-majors pour être une direction propre, relevant directement du ministre des Armées, en lien avec le chef d'état-major des Armées (CEMA).

Conclusion de Partie. En raison des différentes menaces d'ingérence, qu'elle soit de nature politique, ou relevant de l'espionnage industriel, voire des déstabilisations liées aux menaces informatiques majeures, le renseignement d'intérêt a montré sa nécessité, et plus encore, son caractère inhérent au principe même de l'indépendance nationale³⁸¹ et de l'intégrité du territoire.

Par voie de conséquence, le transfert des personnels du contre-espionnage vers la prévention du terrorisme peut s'expliquer, pour une application temporaire. Cependant, la non réaffectation de personnels dans les services ayant pour mission la contre-ingérence est un regrettable problème, qui n'a pas cours chez les homologues étrangers, puisqu'ils consacrent autant de moyens à la lutte contre le terrorisme, qu'aux activités d'espionnage. Cet espionnage étant aussi avéré en matière industrielle, il en va de l'avenir des industries françaises, et de la protection des secrets et informations industriels qu'un renforcement des moyens soit ici programmé, pour éviter un préjudice économique en cas d'espionnage industriel réussi, mais aussi de conforter la politique publique de sécurité économique.

De nombreux services de renseignement ont pour mission de surveiller les mouvements organisés, qu'ils aient une nature politique ou qu'ils soient liés à la criminalité organisée. Un audit serait une idée bienvenue, afin de les recenser, et de voir les missions similaires qu'ils exercent, afin qu'un regroupement puisse être exécuté. En premier lieu, le renseignement territorial, doit être revu et nécessite une profonde refonte des services, afin que le Service central du renseignement territorial et la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle fusionnent en un seul et même service, avec, malheureusement, la culture policière et la culture militaire à dépasser pour chacun de ces deux services, tout cela dans le but d'améliorer l'efficacité du renseignement territorial.

De plus, le renseignement concernant la criminalité organisée, et plus exactement, le renseignement de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et du service TRACFIN doit être renforcé, car, étant donné l'importance des trafics et des flux financiers, la lutte contre la criminalité organisée doit obligatoirement passer par un renforcement du renseignement douanier et du renseignement financier. Pour ce dernier, les effectifs doivent considérablement augmenter, afin que ce service puisse pleinement effectuer

³⁸¹Cette indépendance doit être comprise sous toutes ses formes, y compris en matière de matériel lié à la protection de la sécurité nationale, avec une étude sérieuse de l'achat du matériel, quand celui-ci provient de l'étranger. Par exemple, les Américains « avaient piraté du matériel vendu ensuite aux Français, notamment provenant de la société informatique Cisco, ce qui pose une nouvelle fois crûment le problème de la dépendance française », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (É.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 246.

sa mission, aussi bien à l'égard des flux liés à la criminalité organisée, du financement du terrorisme, mais aussi à la lutte contre la criminalité financière et la corruption.

Qui plus est, si la lutte contre la criminalité organisée doit être renforcée, c'est en raison d'un intérêt moindre pour cette menace par les décideurs politiques, en faveur de l'antiterrorisme. Si la lutte contre le terrorisme est pleinement justifiée, les effectifs et les moyens reversés à la lutte contre cette menace, au détriment des autres missions des services de renseignement et de police doivent être réaffectés. La France a tout à gagner à mener une lutte sans merci contre la criminalité organisée, avec les effets que celle-ci peut avoir sur l'économie nationale. Enfin, et en liaison avec le terrorisme, il est clairement établi que l'espace Schengen est un espace d'ouverture, de circulation des personnes, des biens et des services, avec les conséquences néfastes qu'elle a actuellement, c'est-à-dire l'ouverture à la criminalité organisée provenant des pays d'Europe de l'Est, et la facilité offerte aux terroristes de circuler en toute impunité sur le territoire des différents Etats parties à la Convention de Schengen. Un véritable débat doit avoir lieu dorénavant, sur le maintien ou non de la Convention de Schengen, au regard des différentes menaces à la sécurité nationale auxquelles les Etats parties à la Convention de Schengen sont confrontés, et notamment la France, pour que celle-ci protège ses concitoyens et assure pleinement sa mission de renseignement et de sécurité publique.

Les services de renseignement sont engagés de manière permanente afin de prévenir tout acte de terrorisme. Cependant, et si des attentats ont pu être déjoués, il reste de nombreux dysfonctionnements dans le renseignement et l'antiterrorisme, non pas à cause des services eux-mêmes et des agents qui les composent, mais en raison d'une organisation administrative complexe et d'une coordination qui a du mal à être clairement identifiée.

Il est important qu'une chaîne unique de commandement soit mise en place, et donc absorber les autres, afin qu'une seule et unique coordination puisse émerger, avec une prise de décision unique. Si les parlementaires avaient évoqué l'Agence nationale de la lutte contre le terrorisme, la coordination devrait plutôt être comprise dans une structure globale de coordination du renseignement, avec différentes missions, dont celle tenant à la prévention et à la lutte contre le terrorisme. Une étape a été franchie avec la création, lors du Conseil de défense et de sécurité nationale du 7 juin 2017, du Centre national de contre-terrorisme (CNCT), une structure de pilotage stratégique du renseignement dans le contre-terrorisme, relevant directement du Président de la République³⁸². Cependant, loin de participer à l'effort de simplification, cette structure ne substitue pas à toutes les autres unités de coordination et cellules interservices, pour le renseignement dans la prévention contre le terrorisme. Ainsi, cette structure, qui a pour but avoué d'être une structure de pilotage stratégique auprès du Président de la République, en créant une nouvelle structure au sein du Conseil national du renseignement et subsistant le coordonnateur national du renseignement par le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme³⁸³, participe donc à maintenir

³⁸² *Le Figaro*, jeudi 8 juin 2017, p. 4.

³⁸³ D. n°2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au Centre national de lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°1.

l'œuvre de mille-feuilles administratif, brouillant les lignes dans la coordination antiterroriste, en éludant le maintien ou non de l'action des différentes structures déjà existantes. Pour l'heure, si la création d'une telle structure était bienvenue puisque la réforme aurait pu simplifier l'organisation de la coordination du renseignement dans la prévention du terrorisme, il semble néanmoins qu'elle fasse œuvre d'une communication plus que d'une réelle volonté de faciliter la chaîne de commandement dans la coordination du renseignement à vocation antiterroriste.

De surcroît, tous les services de renseignement sont affectés à cette mission, avec pour chacun des spécificités, comme par exemple, le financement du terrorisme pour le renseignement financier, et le renseignement opérationnel pour la Direction générale de la sécurité intérieure. Cependant, la surveillance et la prévention du terrorisme a pu s'accroître en raison d'une réforme préjudiciable pour le renseignement, à savoir la réforme de 2008 substituant la Direction centrale du renseignement intérieur à la Direction de la surveillance du territoire, et le Service central du renseignement territorial aux Renseignements généraux. Etant donné que les personnels ont majoritairement été affectés au renseignement intérieur, le renseignement territorial a perdu tous les agents qui traitaient les informateurs. Cette réforme est une perte sèche de plusieurs années pour le recrutement de nouveaux informateurs et la connaissance des réseaux, qui était la matrice du renseignement opéré par ce service. Un renforcement des moyens du Service central du renseignement territorial doit donc avoir lieu, pour mener une campagne de recrutement des informateurs dans le cadre de la lutte antiterroriste. De même, le personnel du renseignement doit être renforcé et mieux formé pour prévenir la radicalisation en prison, mais aussi prévenir toute nouvelle constitution de réseaux terroristes au sein des établissements pénitentiaires.

Ce sont donc des choix politiques qui doivent être pris, pour simplifier le fonctionnement de tous ces services et leur permettre une action cohérente, afin de sauver les membres de la population française. La cohérence est le maître mot de l'organisation administrative du renseignement, à plus forte raison pour le terrorisme. Les choix doivent être guidés par la cohérence et non l'idéologie, comme le fait, pour le Gouvernement Valls, de refuser la liste de noms de terroristes parce qu'elle était donné par le Président du régime syrien, ou de fermer des ambassades par choix politique, alors que ces ambassades sont des relais nécessaires pour le service du renseignement extérieur³⁸⁴. Cette même cohérence appelle à l'arrêt de tout soutien, qu'il soit financier, logistique ou militaire à des rebelles pour des intérêts géopolitiques, quand il pertinemment connu que ces rebelles sont liés directement à des groupes terroristes. Le contre-terrorisme ne pourra jamais être entièrement efficace, si les pouvoirs publics décident clandestinement de telles mesures, alors que la lutte est portée contre le terrorisme, avec la mise en place d'un régime d'exception, qui n'a qu'un effet infime sur la lutte antiterroriste.

³⁸⁴ « Dès février 2012, trois mois avant le départ de Nicolas Sarkozy de l'Elysée, la France avait fermé son ambassade à Damas, au grand dam des opérationnels : 'Il avait fallu tout détricoter en urgence, déménager les archives, et couper tous les contacts selon la procédure en vigueur'. Les agents français auraient gardé des contacts pendant quelques mois avec leurs homologues syriens, avant d'être priés de travailler à distance, loin de la zone de guerre, depuis la Jordanie, le Liban et la Turquie notamment », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 69.

Ce sont aussi des choix politiques qui doivent amener à la prise de conscience de la nature du terrorisme, un phénomène certes religieux, mais guidé par une lutte sociale. En ce sens, la déradicalisation n'aura jamais d'effets, comme l'a prouvé le premier centre. Il est impossible de déradicaliser des individus en promouvant l'Etat de droit et les valeurs de la République, quand ces derniers ne souhaitent justement, que renverser un système pour lequel ils ont la plus profonde aversion. Tout en respectant l'Etat de droit, ce sont des mesures radicales, à la racine du problème, et fortes qui doivent être prises. Une solution nécessitant un débat public doit être apportée sur la réponse apportée au terrorisme, comme, par exemple, un référendum sur l'application de la peine de mort pour des actes de terrorisme. Cette sanction figure au sein de la Constitution du Pérou, mais aussi du Chili, où les peines supplémentaires à la privation de liberté sont le retrait des droits civils et politiques, mais encore, la peine de mort³⁸⁵. Cette lourde sanction doit néanmoins être envisagée, notamment dans le cas de tueries de masse ou d'attentats tuant de nombreux civils. Le sujet clivant de la peine de mort doit être débattu, afin que la prison ne soit plus un refuge pour les terroristes, qui, coupables du meurtre de plusieurs citoyens Français, se retrouvent avec des cellules privatives, des salles de sport, ou encore des cours d'escrime en prison³⁸⁶. De cette manière, la sanction pour des activités terroristes est dissuasive, et permet de réparer les préjudices subis pour les victimes et familles de victimes.

³⁸⁵ « Tout d'abord, le cas du Chili et de l'article 9 de sa Constitution. La mention du terrorisme dans le texte constitutionnel chilien est une nouveauté de la Constitution de 1980 rédigée sous la dictature du général Augusto Pinochet, qui fut préservée depuis le retour à la démocratie. [...] Ainsi, une personne accusée de terrorisme pourra, pendant une durée de quinze ans, se voir interdire d'assumer un certain nombre de charges (publiques ou privées), voire être condamnée à la peine de mort », in CERDA-GUZMAN (C.), « La Constitution : une arme efficace dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ? », *Refue français de droit constitutionnel*, n°73, janvier 2008, p. 45.

³⁸⁶ http://www.francetvinfo.fr/monde/terrorisme-djihadistes/prisons-les-detenus-sont-ils-vraiment-trop-bien-traites-dans-les-unites-de-deradicalisation_1827751.html, consulté le 28 mai 2017.

**PARTIE II : LES ACTIVITÉS
DU RENSEIGNEMENT PUBLIC**

Elément crucial¹ dans la prise de décisions par les autorités exécutives, le renseignement est un facteur stratégique pour garantir « *l'indépendance nationale, [...] l'intégrité du territoire et [le] respect des traités* »². C'est la raison pour laquelle, dans son discours du 13 juillet 2012 de réception en l'honneur des armées³, l'ancien Président de la République François Hollande avait rappelé le caractère stratégique de cette politique publique⁴. En ce sens, le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013* tient compte de manière prépondérante du renseignement⁵. Pour garantir le respect de l'Etat de droit, avec une conciliation indispensable par rapport aux impératifs de sécurité nationale, un contrôle des activités de renseignement est institué, dans le but de faire respecter par les services de renseignement le cadre juridique du renseignement mais aussi de préconiser des évolutions ou des réformes nécessaires pour que ces services mènent à bien leurs missions.

Pour que les missions du renseignement public soient pleinement assurées, des moyens dédiés au renseignement public seront nécessaires, dans une logique d'efficacité. En effet, si les missions du renseignement public sont un moyen pour parvenir à la fin qui consiste à protéger l'intérêt public essentiel qu'est la sécurité nationale, il doit disposer de moyens, c'est-à-dire de capacités d'action pour y parvenir, à l'aide des moyens humains, financiers, et enfin techniques.

Dans le cadre des activités du renseignement du renseignement public, outre les moyens dédiés, ces activités ne peuvent parvenir aux finalités énoncées à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure si la prise de décision n'est pas arrêtée, en vue de superviser, et plus précisément de coordonner ces missions de renseignement public, ces activités qui, inversement, aident à la prise de décision politique⁶, sur et en dehors du territoire, dans le but de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation, avec un contrôle apporté en amont ou en aval des actions prises, cela afin de garantir le respect de l'Etat de droit.

De ce fait, les activités du renseignement public doivent être appréhendées avec les moyens (**TITRE I**), et ensuite, par la coordination (**TITRE II**).

¹Cet élément est crucial, mais pas définitif. Le facteur stratégique est en effet contingent à l'évolution des menaces à la sécurité intérieure, mais aussi à l'évolution de la situation internationale, « *le renseignement doit aider les décideurs à réduire l'incertitude et non à prendre les décisions à leur place. Il n'est cependant pas seulement une stratégie d'acquisition d'information mais un instrument de filtrage des informations* », in HAYEZ (P.), « Le renseignement : son importance, ses transformations », pp. 43-48, *Cahiers français*, n°360, janvier-février 2011, p. 27.

²C, art. 5.

³<http://www.elysee.fr/videos/discours-lors-de-la-reception-en-l-honneur-des-armees/>, consulté le 4 février 2017.

⁴« *Le 'renseignement et les capacités d'action spécialisées' concernent 'la faculté de notre pays de conserver sa liberté d'appréciation et d'action' alors même que le pays s'interroge sur sa capacité à conserver sa souveraineté à moyen terme* », in HAYEZ (P.), *op. cit.*, janvier-février 2011, p. 26.

⁵Le renseignement « *s'accompagnera de manière concomitante d'un renforcement des capacités de pilotage stratégique et d'évaluation de l'exécutif sur le renseignement, ainsi que de l'extension du rôle de la délégation parlementaire du renseignement pour permettre au Parlement d'exercer dans ce domaine, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du Gouvernement* », in *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 137.

⁶« *Le renseignement a pour objet de permettre aux plus hautes autorités de l'Etat, à notre diplomatie, comme aux armées et au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, d'anticiper et, à cette fin, de disposer d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action* », in *Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc*, La Documentation française, Paris, 2008, p. 133.

TITRE I : Les moyens

Dans l'idée d'obtenir de l'information et du renseignement, les services français de renseignement ont besoin de moyens humains non négligeables (agents surtout, sources, informations et honorables correspondants). Si le renseignement technique est de plus en plus important, le renseignement humain est encore indispensable pour la récolte et l'analyse du renseignement recueilli.

Outre le renseignement humain, il est nécessaire aujourd'hui de produire du renseignement par le biais de modalités techniques avec l'avènement des nouvelles technologies, qui n'ont de cesse d'évoluer, et permettent des avancées majeures dans la récolte du renseignement, que ce soit par le moyen de l'informatique, ou des satellites d'écoute et/ou d'observation.

Mais, que ce soit pour le renseignement humain ou le renseignement technique, il est nécessaire de disposer de moyens financiers importants, c'est-à-dire des moyens budgétaires annuels considérables, dans le but de maintenir le processus de l'acquisition du renseignement. Ainsi, les moyens des services peuvent être compris de deux manières différentes. Il y a, les moyens humains (**Chapitre 1**), c'est-à-dire les personnels des services de renseignement¹, et plus précisément les moyens pour les protéger, mais encore les différentes voies de coopération qui s'offrent à ces services pour la récolte du renseignement. Il y a, enfin, et les moyens financiers et techniques (**Chapitre 2**), indispensables à la bonne application de la politique publique du renseignement concourant à la sécurité nationale. Non seulement les services de renseignement ont besoin de moyens financiers, mais plus encore, les techniques de recueil de renseignement sont essentielles pour assurer au mieux leurs différentes missions.

¹L'étude sera axée sur le cadre juridique de l'action des agents des services de renseignement, mais pas des sources, informateurs, aviseurs ou honorables correspondants.

Chapitre 1 : Les moyens humains

Les agents de renseignement peuvent effectuer leurs missions d'acquisition du renseignement en milieu ouvert¹ ou en milieu fermé². Le renseignement humain suppose de la part des agents de renseignement « *des savoir-faire techniques, si possible de l'expérience, un fort taux d'engagement personnel, mais surtout des qualités comme : l'intelligence, la motivation, la finesse, la réflexion, la souplesse d'adaptation, la patience, l'imagination, l'humilité et le sens de l'observation, etc.* »³. C'est, par exemple, le savoir-faire technique qui permet à la Direction de la surveillance du territoire, de s'illustrer « *par le rapatriement du terroriste Carlos depuis Khartoum en 1994* »⁴. De surcroît, avec la dissolution du Pacte de Varsovie et l'émergence de nouveaux Etats, il fallait prendre en compte la nouvelle situation appelant à l'adaptation des services de renseignement en matière de renseignement humain⁵. Les moyens humains traitent des moyens permis aux agents de renseignement d'effectuer de la récolte d'information, avec le renseignement d'origine humaine.

La protection de la sécurité nationale, et des intérêts fondamentaux de la Nation tels qu'ils sont énumérés à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, nécessitent un effort important en personnels qui s'investissent dans les domaines spécialisés auxquels les services concernés ont des attributions. Ces effectifs aujourd'hui de taille raisonnable sont, néanmoins, indispensables à l'acquisition du renseignement par les agents eux-mêmes. Enfin, si la coopération et le partage de renseignements entre services français est plus ancienne, depuis la seconde moitié du XX^e siècle s'est généralisée la pratique de la collaboration des services de renseignement avec leurs homologues étrangers. Ainsi, le renseignement humain a plus précisément pour effet de traiter les moyens de facilitation du renseignement d'origine humaine (**Section 1**), et la coopération entre services de renseignement (**Section 2**).

Section 1: Les moyens de facilitation du renseignement d'origine humaine

Le renseignement humain est connu, dans la littérature, dès le VI^{ème} siècle avant J.-C. avec Sun Tzu qui y consacra un chapitre « *L'utilisation des agents secrets* », dans son ouvrage

¹Le renseignement en milieu ouvert est, d'après la définition donnée par la Direction générale de la sécurité extérieure, un renseignement « *qui peut être obtenu par analyse approfondie de l'ensemble des informations disponibles publiquement, accessibles dans la presse, les rapports administratifs et diplomatiques publics, les documents universitaires, les bilans économiques publics, les bases de données spécialisées, les sites Internet et les pages du web* », in JACQUET (L.), *Lexique du renseignement de l'information et de l'influence*, L'esprit du livre éd., Sceaux, 2009, p. 93.

²Par opposition au renseignement en milieu ouvert, le renseignement en milieu fermé suppose des mesures de surveillance et d'infiltration.

³CARAMELLO (F.), *Renseignement humain. Sécurité et management*, Lavauzelle, Paris, 2008, p. 162.

⁴COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, avril 2015, p. 75.

⁵« *Cette situation n'échappa pas à Claude Silberzahn puis à son successeur Jacques Dewattre qui prit en main les destinées de la Piscine en juin 1993. En effet, au cours de l'année 1994, il semble que les activités de la DGSE furent réorientées dans le sens d'une importance accrue accordée au renseignement d'origine humaine, ceci impliquant une forte augmentation du nombre de postes à l'étranger ainsi que le renforcement des activités clandestines visant à implanter des agents sous couverture* », in CÉCILE (J.-J.), *Le renseignement français à l'aube du XXI^e siècle*, Charles Lavauzelle, Paris, 1998, p. 21.

*L'art de la guerre*⁶, mais aussi dans l'Antiquité, quand Aemilius Papus gagna une bataille au III^{ème} siècle avant Jésus-Christ, grâce à des espions permettant à la Légion romaine de prendre à revers la tribu gauloise des Boïens cachés dans la forêt près de Vetulonia⁷. Le renseignement humain est encore aujourd'hui indispensable pour l'acquisition de l'information, comme le rappelait Pierre Joxe⁸ : « Une nation, sa défense, c'est avant tout une somme de volontés... Faut-il rappeler ici que les sources de renseignement sont d'abord humaines »⁹. Par opposition au renseignement en milieu ouvert, le renseignement en milieu fermé suppose d'aller chercher l'information sur le terrain, ce qui est possible grâce aux moyens de facilitation du renseignement d'origine humaine, et plus précisément grâce à la protection des agents par l'anonymat (§ 1), et à plus forte raison, avec la possibilité légale de l'infiltration (§ 2). Enfin, la protection de l'agent de renseignement couvre aussi, depuis la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, l'alerte à propos d'une situation gravement illégale, avec la nouvelle procédure strictement définie pour les lanceurs d'alerte (§ 3).

1. La protection de principe de l'anonymat des agents des services de renseignement

A la suite des préconisations du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008¹⁰, la protection par l'anonymat a été prévue par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure¹¹ dite « LOPPSI 2 », qui a inséré l'article L. 2371-1 du Code de la défense. Depuis la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015¹², cette mesure est transférée à l'article L. 861-2 du Code de la sécurité intérieure¹³. Cette disposition renforce les prérogatives des agents de renseignement dans le cadre de leurs missions, mais aussi dans le cadre de procédures administratives ou judiciaires qui pourraient concerner l'agent de renseignement. La disposition du Code de la sécurité intérieure est donc une reprise de l'article L. 2371-1 du Code de la défense, mais son intérêt réside dans le

⁶ TZU (S.), *L'art de la guerre*, Flammarion, collection Champs, Paris, mars 2007.

⁷ SHELTON (R.-M.), *Renseignement et espionnage dans la Rome Antique*, Les Belles Lettres, Paris, 2009 (traduction), p. 58-59.

⁸ Ministre de l'Intérieur de 1988 à 1991 et ministre de la Défense de 1991 à 1993.

⁹ Pierre Joxe, « Renseignement et Défense », *Revue de la Défense nationale*, n°7, juillet 1991 in HENRI (B.), *Le Renseignement. Un enjeu de pouvoir*, Economica, Paris, 1998, p. 29.

¹⁰ « Une définition législative des missions des services de renseignement sera élaborée. Elle devra couvrir l'ensemble des missions des services de renseignement et être suffisamment précise pour les agents des services de renseignement concernés. Des dispositions seront prises pour encadrer la possibilité pour ces agents d'utiliser une identité d'emprunt et réprimer la révélation de l'identité ou de l'appartenance d'un agent à un service de renseignement, quand elle est protégée. Il en sera de même pour la protection de l'anonymat des agents dans le cadre de procédures administratives ou judiciaires et pour la protection des sources et des collaborateurs des services : la divulgation d'informations susceptibles de révéler leur identité sera également interdite », in *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, La Documentation française, Paris, 2008, p. 142.

¹¹ L. n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 15 mars 2011, p. 4 582 texte n°2, art. 27.

¹² L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2, art. 23.

¹³ Il est prévu à cet article 861-2 que « pour l'exercice d'une mission intéressant la Défense et la sécurité nationale, les agents des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 peuvent, sous l'autorité de l'agent chargé de superviser ou de coordonner la mission, faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité. Dans ce cas, ne sont pénalement responsables de cet usage les agents mentionnés au premier alinéa, non plus que de leurs actes les personnes requises à seule fin d'établir ou de permettre l'usage de l'identité d'emprunt ou de la fausse qualité. Les articles 50 à 52 du Code civil ne sont pas applicables à ces personnes ».

regroupement des dispositions sur la protection des agents au sein du Code de la sécurité intérieure, avec, en sus, la répression de la révélation de l'identité de ces agents.

En effet, pour compléter l'article L. 861-2 et consolider la protection de l'agent de renseignement, la loi du 14 mars 2011 précitée¹⁴ a créé l'article 413-13 du Code pénal¹⁵ réprimant toute révélation ou divulgation de l'identité réelle de l'agent de renseignement¹⁶.

Enfin, l'article L. 413-14, créé par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires¹⁷, a étendu la divulgation concernant les unités des forces spéciales.

2. La protection de l'anonymat dans le cadre d'une procédure judiciaire

Concernant les services de police judiciaire, la loi du 9 mars 2004 dite « *Perben II* »¹⁸ inscrit dans le Code de procédure pénale, l'article 706-84 concernant l'infiltration des agents et officiers de police judiciaire et rappelle que, dans le cadre de cette procédure particulière, « *l'identité réelle des officiers ou agents de police judiciaire ayant effectué l'infiltration sous une identité d'emprunt ne doit apparaître à aucun stade de la procédure* »¹⁹.

En matière de procédure, la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure du 14 mars 2011²⁰ a créé l'article L. 656-1 au sein du Code de procédure pénale qui a, depuis lors, été complété par la loi du 20 avril 2016²¹, il prévoit que « *lorsque le témoignage d'un agent d'un service mentionné à l'article L. 811-2 du Code de la sécurité intérieure ou d'un service désigné par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 811-4 du même Code ou d'une personne mentionnée à l'article 413-14 du Code pénal est requis au cours d'une procédure judiciaire sur des faits dont il aurait eu connaissance lors d'une mission intéressant la Défense et la sécurité nationale, son identité réelle ne doit jamais apparaître au cours de la procédure judiciaire. (...) Les questions posées ne doivent avoir ni pour objet ni pour effet de révéler, directement ou indirectement, la véritable identité de cet agent. Les auditions sont reçues dans des conditions permettant la garantie de son anonymat* ». Ainsi est renforcée la protection des agents de renseignement « *dans le cadre de procédures judiciaires, en permettant que l'audition se déroule dans un lieu garantissant sa*

¹⁴L. n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 15 mars 2011, p. 4 582 texte n°2, art. 27.

¹⁵Cet article a été modifié ensuite par L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2, art. 23.

¹⁶Est réprimée « *la révélation de toute information qui pourrait conduire, directement ou indirectement, à la découverte de l'usage, en l'application de l'article L. 861-2 du Code de la sécurité intérieure, d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité, de l'identité réelle d'un agent d'un service mentionné à l'article L. 811-2 du même Code ou d'un service désigné par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 811-4 dudit Code ou de son appartenance à l'un de ces services* », CP, art. 413-3.

¹⁷L. n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, *JORF*, n°94, 21 avril 2016, texte n°2, art. 22.

¹⁸L. n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *JORF*, 10 mars 2004, p. 4 567, texte n°1, art. 1.

¹⁹CPP, art. 706-84.

²⁰L. n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 15 mars 2011, p. 4 582 texte n°2, art. 27.

²¹L. n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, *JORF*, n°94, 21 avril 2016, texte n°2, art. 23.

confidentialité lorsque le déplacement de l'agent au palais de justice comporte des risques pour lui-même, ses proches et le déroulement de ses missions »²². Ce renforcement juridique était nécessaire dans la mesure où le dispositif précédemment inscrit à l'article 706-58 du Code de procédure pénale était insuffisamment protecteur, car il se réduisait à la protection du témoignage sous X sans se référer explicitement à un agent de renseignement²³.

B. L'anonymat précisé au niveau réglementaire

De nombreux textes réglementaires sont intervenus pour préciser et, *a fortiori*, étendre la liste des services des ministères de l'Intérieur (1) et de la Défense (2) qui jouissent de l'anonymat.

L'arrêté du 5 mai 1995²⁴ vient fixer la liste des unités de renseignement et d'intervention de la police nationale qui disposent de l'anonymat²⁵. La Section « antiterroriste » de la Brigade criminelle de la Direction de la police judiciaire de la préfecture de police et la Section « lutte contre l'intégrisme islamique » de la Sous-direction des communautés étrangères et la Section chargée des cultes à la Sous-direction de l'information générale de la Direction des Renseignements généraux de la préfecture de police ont, ensuite, ajoutés par l'arrêté du 5 décembre 1995²⁶. Les policiers qui sont affectés au groupe de sécurité du Président de la République disposeront eux aussi de l'anonymat avec l'arrêté du 9 mai 1996²⁷.

L'arrêté du 27 juin 2008²⁸ qui remplace l'arrêté du 5 mai 1995 vient mettre à jour la liste des unités et services entre ceux qui ont changé de dénomination, ceux qui ont disparu et les nouveaux services²⁹. La liste de ces services est reprise en annexe par l'arrêté du 7 avril

²²DUPIC (E.), *Droit de la sécurité intérieure*, Ed. Lextenso, Gualino, Paris, p. 367.

²³*Ibid.*, p. 367.

²⁴Arr. du 5 mai 1995 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police, *JORF*, n°112, 13 mai 1995, p. 8 095.

²⁵« - la Direction de la surveillance du territoire ; - l'Unité Recherche, assistance, intervention, dissuasion (RAID) ; - l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) ; - l'unité de coordination et de recherche antimafias (UCRAM) ; - les groupes d'intervention de la police nationale de la Direction centrale de la sécurité publique (GIPN) ; - la Sous-direction de la recherche de la Direction centrale des Renseignements généraux, ses antennes locales spécialisées et la cellule sectes de la Sous-direction de l'analyse, de la prospective et des faits de société de la Direction centrale des Renseignements généraux ; - la Division de la Direction centrale de la police judiciaire chargée de la répression des atteintes à la sûreté de l'Eta et des menées subversives ; - la Sous-direction chargée de la violence et du terrorisme de la Direction régionale des Renseignement généraux de la préfecture de police ; - la Brigade de recherche et d'intervention de la préfecture de police (BRI) », *Ibid.*, art. 1.

²⁶Arr. du 5 décembre 1995 modifiant l'arr. du 5 mai 1995 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police, *JORF*, n°7, 9 janvier 1996, p. 342.

²⁷Arr. du 9 mai 1996 modifiant l'arr. du 5 mai 1995 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police, *JORF*, n°118, 22 mai 1996, p. 7 648.

²⁸Arr. du 27 juin 2008 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2008, texte n°8.

²⁹« 1° L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste ; 2° Au titre de la Direction centrale de la police judiciaire : - la Sous-direction antiterroriste ; - le Service interministériel d'assistance technique ; - la Brigade de recherche et d'intervention criminelle nationale et la Brigade de recherche et d'investigations financières nationales ; - les Brigades de recherche et d'intervention ; 3° La Direction centrale du renseignement intérieur ; 4° Au titre de la Direction centrale de la sécurité publique, les Groupes d'intervention de la police nationale ; 5° Au titre de la Direction centrale de la police aux frontières, l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre ; 6° L'unité de Recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion (RAID) ; 7° Au titre de la préfecture de police : - les services de la Direction du

2011 auxquels sont ajoutés les services et unités d'intervention de la Gendarmerie nationale³⁰. Enfin, l'arrêté du 15 avril 2015³¹ modifie l'arrêté du 7 avril 2011 en ce qu'il enlève de cette liste l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre, mais intègre dans les services et unités bénéficiant de l'anonymat les antennes de l'unité Recherche, Assistance, Intervention et Dissuasion (RAID) ainsi que les groupes d'intervention de la police nationale (GIPN) d'outre-mer.

Les différents arrêtés participent donc à un processus d'extension bienvenu des unités protégées par l'anonymat. A partir du moment où les services et unités participent à des missions de renseignement ou d'intervention, il était anormal que les membres composant ces structures ne disposent pas d'une protection de leur identité.

Pour les militaires, il y a aussi un dispositif réglementaire de protection de l'anonymat précisé par l'arrêté du 15 septembre 2006³² comprenant, outre les unités citées dans l'arrêté du 20 novembre 1995, et les services de renseignement du ministère de la Défense³³, des services et unités militaires participant au renseignement d'action³⁴.

L'arrêté du 15 septembre 2006 a été abrogé par l'arrêté du 7 avril 2011³⁵ qui reprend la même liste de services et unités dont les agents sont protégés par l'anonymat et qui l'étend à de nombreuses autres unités relevant du ministère des Armées³⁶.

renseignement chargés de la prévention de la violence, du terrorisme et des dérives sectaires ; - la Section antiterroriste de la Brigade criminelle de la Direction de la police judiciaire ; - la Brigade de recherche et d'intervention ; 8° Le groupe de sécurité de la présidence de la République », Ibid., art. 1.

³⁰« 1° le Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale ; 2° les Groupes de pelotons d'intervention ; 3° les pelotons d'intervention interrégionaux de la Gendarmerie ; 4° les groupes d'observation et de surveillance ; 5° le Bureau de la lutte antiterroriste de la Sous-direction de la police judiciaire de la Direction générale de la Gendarmerie nationale ; 6° le groupe d'appui opérationnel de l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante », Arr. du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la Gendarmerie nationale, *JORF*, n°90, 16 avril 2011, p. 6 686, texte n°10, Annexe, II.

³¹Arr. du 15 avril 2015 modifiant l'arr. du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la Gendarmerie nationale, *JORF*, n°92, 19 avril 2015, p. 6 982, texte n°18, art. 1.

³²Arr. du 15 septembre 2006 relatif au respect de l'anonymat de militaires et de personnels civils du ministère de la Défense, *JORF*, n°230, 4 octobre 2006, texte n°7.

³³A savoir la Direction générale de la sécurité extérieure, la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense et la Direction du renseignement militaire.

³⁴Les services et unités « - l'Etat-major du commandement des opérations spéciales ; - l'Etat-major de la Brigade des forces spéciales terre ; - le 1^{er} Régiment de parachutistes d'infanterie de marine ; - le 13^e Régiment de dragons parachutistes ; - le détachement de l'aviation légère de l'Armée de Terre pour les opérations spéciales ; - le Groupe interarmées d'hélicoptères de Villacoublay ; - l'Etat-major du commandement de la force des fusiliers marins et commandos : - le commando Hubert ; - le commando Jaubert ; - le commando Trepel ; - le commando Penfentenyo ; - le commando de Monfort ; - la Division opérations spéciales (DOS C 160) ; - le commando parachutiste de l'air n°10 ; - l'escadrille spéciale hélicoptères ; - l'escadron de transport Poitou 3/61 », Ibid., art. 1.

³⁵Arr. du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de militaires et de personnels civils du ministère de la Défense, *JORF*, n°90, 16 avril 2011, p. 6 684, texte n°4.

³⁶Plus précisément, sont protégés par l'anonymat, « - le commando Kieffer ; - les quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins Triomphant, Téméraire, Vigilant et Terrible ; - le bâtiment de soutien à la plongée Alizée ; (...) ; - l'escadron de transport Poitou 03.061 ; - l'escadrille spéciale de l'escadron d'hélicoptères 01.067 ; - le Bureau des forces spéciales du commandement des forces aériennes 00.350 ; - le Groupe aérien mixte 00.056 ; - le Centre d'opérations des forces aériennes stratégiques 02.532 ; - l'escadron de chasse 01.091 ; - l'escadron de chasse 02.004 ; - le Groupement de ravitaillement en vol 02.091 ; - l'escadron de transport de matériels spécialisés 91.532 ; - l'escadron SyDeRec 92.532 ; - l'escadron de transport d'entraînement de calibration 00.065 ; - le Centre de renseignement air ; - l'escadron électronique aéroporté 00.054 ; - l'escadron électronique sol 21.054 ; - l'élément géographique air-marine 90.532 ; - le Centre national de ciblage 34.664 », Ibid., art. 1.

Au total, ce sont donc près de 15 000 civils et militaires qui sont protégés par l'anonymat et où l'exception concerne « *les directeurs et les chefs de service des unités concernées [...] et dont la nomination a fait l'objet d'une communication au Conseil des ministres et au Journal Officiel* »³⁷.

§ 2 : La possibilité légale de l'infiltration

Dans le cadre du renseignement humain, l'agent va surveiller le ou les individus concernés par la mesure de surveillance au procureur de la République³⁸, la surveillance étant, par exemple, utilisée, dans les années 1960³⁹, par le service français de renseignement extérieur⁴⁰. Plus encore que la procédure de la surveillance, dans le cadre de leurs missions de renseignement, les agents ont la possibilité, et souvent la nécessité, d'être infiltrés afin de recueillir les informations en milieu fermé. Dans un souci de protection juridique, il existe donc la possibilité de l'infiltration pour les agents des services de renseignement (A), mais il se trouve aussi qu'il y a un cadre législatif étendu aux services de police en matière d'infiltration (B).

A. La possibilité de l'infiltration par les agents des services de renseignement

La loi du 24 juillet 2015⁴¹ relative au renseignement crée l'article L. 861-2 du Code de la sécurité intérieure légalisant le cadre de l'infiltration pour les agents des services de renseignement. De cette manière et sans en être tenus pénalement responsables, « *pour l'exercice d'une mission intéressant la défense et la sécurité nationale, les agents des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 peuvent, sous l'autorité de l'agent chargé de superviser ou de coordonner la mission, faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité* »⁴². L'encadrement législatif de l'infiltration est de plus complété par l'article L. 863-1⁴³, lui aussi créé par la loi relative au renseignement du 24

³⁷<http://www.opex360.com/2011/04/16/des-milliers-de-militaires-francais-soumis-a-lanonymat/>, consulté le 4 octobre 2016.

³⁸ « *Après en avoir informé le procureur de la République et sauf opposition de ce magistrat, [les enquêteurs] peuvent étendre à l'ensemble du territoire national la surveillance de personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de les soupçonner d'avoir commis l'un des crimes et délits entrant dans le champ d'application des articles 706-73, 706-73-1 ou 706-74 ou la surveillance de l'acheminement ou du transport des objets, biens ou produits tirés de la commission de ces infractions ou servant à les commettre* », CPP, art. 706-80 al. 1.

³⁹ A plus forte raison, « *en 1965, pour faciliter le travail de la section de filature, la Direction de la surveillance du territoire obtient que les voitures des ambassades aient une immatriculation Corps diplomatique (CD) qui permet de les suivre dans la circulation devenue importante à Paris* », in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *DST police secrète*, Flammarion, Paris, p. 211-212.

⁴⁰ Après la réforme de 2008 créant la Direction centrale du renseignement intérieur, il existait encore une structure de filatures appelée sous-division « L », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *L'espion du président. Au cœur de la police politique de Sarkozy*, Robert Laffont, Paris, 2012, p. 123.

⁴¹ L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2, art. 23.

⁴² CSI, art. L. 861-2.

⁴³ Cette disposition s'aligne sur l'infiltration permise aux services de police et indique que « *dans l'accomplissement de leurs missions définies au Titre 1^{er} du présent Livre, les agents individuellement désignés et habilités des services mentionnés à l'article L. 811-2 ou des services désignés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 811-4 peuvent procéder aux actes suivants sans en être pénalement responsables : 1° Etre en contact, par le moyen d'échanges électroniques et dans les conditions prévues à l'article L. 861-2, avec des personnes susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-*

juillet 2015⁴⁴. Pour ce faire, en 2008, il existait, au sein de la Direction centrale du renseignement intérieur, le service « M » du personnel, qui gérait la carrière des agents sous couverture, un service similaire à celui dont dispose le renseignement extérieur⁴⁵.

B. Un cadre législatif étendu aux services de police en matière d'infiltration

Les services de police disposent d'un cadre légal pour les opérations d'infiltration (1), qui a été étendu pour la protection de l'agent en matière de procédure pénale (2).

1. Un cadre légal pour les opérations d'infiltration

Quand Raymond Marcellin devint ministre de l'Intérieur⁴⁶, il approuva la création au sein des Renseignements généraux du « *groupe direction* » qui avait pour mission d'infiltrer les groupes extrémistes⁴⁷. Cependant, aucun cadre juridique ne légalisait l'infiltration. Il fallut attendre, pour cela, la loi du 9 mars 2004⁴⁸ portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité⁴⁹, qui a été une avancée dans la protection des agents, en prévoyant la possibilité pour les officiers ou agents de police judiciaire, de pouvoir enquêter par le moyen de l'infiltration.

L'infiltration est le fait « *pour un officier ou un agent de police judiciaire spécialement habilité dans des conditions fixées par décret et agissant sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire chargé de coordonner l'opération, à surveiller des personnes suspectées de commettre un crime ou un délit en se faisant passer, auprès de ces personnes, comme un de leurs coauteurs, complices ou receleurs. L'officier ou l'agent de police judiciaire est à cette fin autorisé à faire usage d'une identité d'emprunt et à commettre si nécessaire les actes mentionnés à l'article 706-82* »⁵⁰. Par exemple, pour recueillir de l'information en milieu fermé, « *les policiers [des Renseignements généraux] utilisent de fausses identités, se font passer pour des agents d'autres services de l'Etat* »⁵¹.

Ces officiers ou agents et de police judiciaire dument habilités disposent ainsi d'un outil efficace dans lutte contre la criminalité ou le terrorisme⁵², mais aussi contre la

3 ; 2° Extraire, acquérir ou conserver par ce moyen des données sur les personnes mentionnées au 1° du présent article ; 3° Extraire, transmettre en réponse à une demande expresse, acquérir ou conserver des contenus provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie », CSI, art. L. 863-1.

⁴⁴L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2, art. 8.

⁴⁵RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 104.

⁴⁶Raymond Marcellin fut ministre de l'Intérieur de 1968 à 1974.

⁴⁷HENRI (B.), *op. cit.*, 1998, p. 64.

⁴⁸L. n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *JORF*, n°59, 10 mars 2004, p. 4 567, texte n°1.

⁴⁹Pour ce faire, le chapitre II du titre XXV du Livre IV du Code de procédure pénale prévoit une section 2 intitulé « De l'infiltration ».

⁵⁰CPP, art. 706-81.

⁵¹ZAMPONI (F.), *Les RG à l'écoute de la France. Police et politique de 1981 à 1997*, La Découverte et Syros, Paris, p. 66.

⁵²CPP, art. 706-73.

criminalité et la délinquance⁵³ financières⁵⁴, la mesure étant valable aussi bien d'individus seuls qu'en bande organisée⁵⁵.

2. Un cadre légal étendu pour la protection l'agent en matière de procédure pénale

L'infiltration était insuffisante, car autoriser seulement l'infiltration n'immunisait en rien l'officier ou agent de police judiciaire de sa responsabilité dans le cadre de la mission d'enquête⁵⁶. Une avancée a donc été faite avec l'instauration d'un cadre légal de l'infiltration, mais elle était insatisfaisante, tant que celle-ci ne protégeait pas les agents de la police judiciaire ou des Douanes, de leurs actions menées sous infiltration. C'est la raison pour laquelle la loi du 9 mars 2004 précitée, a aussi inséré au sein du Code de procédure pénale une disposition protégeant les officiers et agents de police judiciaire, dans le cadre de leur mission, c'est-à-dire en les exonérant d'une responsabilité pénale, lorsque le procureur autorise ces agents à acheter, acquérir et transporter des marchandises prohibées⁵⁷.

Le principe de l'exonération de responsabilité qui a pour but de rendre nulle toute procédure en cours ne doit pas, en revanche, être le moyen d'inciter les individus concernés à commettre des infractions⁵⁸.

Outre l'article 706-32 du Code de procédure pénale, un second article du même Code rappelle l'exonération de responsabilité pour ces agents, concernant des actes que pourraient commettre les agents infiltrés. Le législateur a en effet voulu donner une amplitude d'action pour les agents infiltrés leur permettant de participer à des trafics afin que les infiltrés puissent pleinement et entièrement tenir leur rôle tout en étant exonéré de toute responsabilité pénale pour ces faits. Ces agents peuvent « 1° Acquérir, détenir, transporter, livrer ou délivrer des substances, biens, produits, documents ou informations tirés de la commission des infractions ou servant à la commission de ces infractions ; 2° Utiliser ou mettre à sa disposition des personnes se livrant à ces infractions des moyens de caractère juridique ou financier ainsi que les moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication »⁵⁹.

⁵³ *Ibid.*, art. 706-73-1.

⁵⁴ Cet ajout a été le fruit de la prise en compte de cette criminalité organisée spécifique, avec la L. n°2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, *JORF*, n°189, 18 août 2015, p. 14 331, texte n°2, art. 11.

⁵⁵ CPP, art. 706-74.

⁵⁶ « En France, ces pratiques ont été mis en œuvre par les équipes d'enquête de la direction des Douanes et de l'OCRTIS. Cela ayant finalement conduit à un grave incident [puisqu'il y a eu la justice inculpa et mis en détention préventive des fonctionnaires des Douanes qui avaient été soupçonnés d'avoir couvert une livraison de drogue en 1991], il fallut légaliser en urgence ces pratiques par l'article 706-32 du Code de procédure pénale (pour les agents de la police judiciaire) et par l'article 67 bis du Code des douanes (pour les agents des Douanes) », in WARUSFEL (B.), « La situation des agents infiltrés et des informateurs de police : vers une sortie progressive de l'opacité ? », *Droit et défense*, 2003/4, octobre-décembre 2003, p. 33-34.

⁵⁷ « Ils ne sont pas pénalement responsables, aux mêmes fins, avec l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi, qui en avise préalablement le Parquet, ils acquièrent, détiennent, transportent ou livrent ces stupéfiants ou ces produits ou mettent à la disposition des personnes se livrant aux infractions mentionnées à l'alinéa précédent des moyens de caractère juridique, ainsi que des moyens de transport, de dépôt, de stockage, de conservation et de communication. L'autorisation ne peut être donnée que pour des actes ne déterminant pas la commission des infractions visées au premier alinéa », CPP, art. 706-32.

⁵⁸ *Ibid.*, art. 706-81 al. 2.

⁵⁹ *Ibid.*, art. 706-82.

L'opération d'infiltration autorisée par le procureur et par le juge d'instruction pour un délai déterminé peut être maintenue pour un « *temps strictement nécessaire pour lui permettre de cesser sa surveillance dans des conditions assurant sa sécurité sans que cette durée puisse excéder quatre mois. [...] Si, à l'issue du délai de quatre mois, l'agent infiltré ne peut cesser son opération dans des conditions assurant sa sécurité, ce magistrat en autorise la prolongation pour une durée de quatre mois au plus* »⁶⁰.

Restant dans le cadre du renseignement humain mais lié aux nouvelles technologies, il existe, depuis la loi du 13 novembre 2014⁶¹, la procédure de l'enquête sous pseudonyme qui est une infiltration⁶² des agents ou officiers de police judiciaire qui peuvent infiltrer par le biais d'Internet, pour réprimer toute atteinte aux systèmes de traitement automatisé de données⁶³, ou en matière de criminalité organisée et de terrorisme⁶⁴.

§ 3 : La nouvelle procédure strictement définie pour les lanceurs d'alerte

L'article 40 du Code de procédure prévoit que « *toute autorité constituée, tout officier public ou tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ». En matière de renseignement, cette disposition permet aux magistrats du Parquet « *de cantonner la rétention d'informations à laquelle pourraient se livrer des fonctionnaires des Renseignements généraux, par ailleurs non OPJ*⁶⁵, *dans des limites légales* »⁶⁶, d'autant plus que ces agents ne sont pas tenus à la protection du secret de la défense nationale à l'inverse des agents de la Direction générale de la sécurité intérieure.

Avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement⁶⁷, le législateur a encadré juridiquement l'hypothèse du lanceur d'alerte, à savoir qu'un agent des services spécialisés de renseignement « *qui a connaissance, dans l'exercice de ses fonctions, de faits susceptibles de constituer une violation manifeste du présent livre peut porter ces faits à la connaissance de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui peut alors saisir le Conseil d'Etat dans les conditions prévues à l'article L. 833-8 et en informer le Premier ministre* »⁶⁸. La procédure du lanceur d'alerte est assez lourde, puisque deux procédures alternatives sont mises en place, avec en premier lieu la saisine du Conseil d'Etat et

⁶⁰*Ibid.*, art. 706-85.

⁶¹L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°263, 14 novembre 2014, p. 19 162, texte n°5, art. 19.

⁶²Ainsi, ces agents infiltrés dument habilités peuvent « *sans en être pénalement responsables : 1° Participer sous un pseudonyme aux échanges électroniques ; 2° Etre en contact par le moyen mentionné au 1° avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions ; 3° Extraire, acquérir ou conserver par ce moyen les éléments de preuve et les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions ; 4° Extraire, transmettre en réponse à une demande expresse, acquérir ou conserver des contenus illicites, dans des conditions fixées par décret* », CPP, art. 706-87-1.

⁶³*Ibid.*, art. 706-72.

⁶⁴*Ibid.*, art. 706-73.

⁶⁵Officier de police judiciaire.

⁶⁶THUILLIER (F.), *L'Europe du secret. Mythes et réalités du renseignement politique interne*, IHESI, La Documentation française, Paris, p. 116.

⁶⁷L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 8.

⁶⁸CSI, art. L. 861-3 I al. 1.

l'information auprès du Premier ministre. Si, en effet, une illégalité a bien été observée, une autre procédure peut être mise en place comprenant cinq étapes : 1) saisine de la Commission ; 2) la Commission saisit elle-même le procureur de la République ; 3) le procureur saisit quant à lui la Commission du secret de la défense nationale ; 4) cette dernière autorité administrative indépendante informe ensuite le Premier ministre ; 5) enfin, le procureur de la République peut recevoir les documents si tout ou partie de ceux-ci ont été déclassifiés⁶⁹.

L'agent des services de renseignement qui souhaiterait dévoiler le fait litigieux est, en théorie, protégé, puisque cette disposition du Code de la sécurité intérieure prévoit l'interdiction de toute forme de sanction ou de discrimination⁷⁰. Cette mesure de protection est à rapprocher de la disposition inscrite dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui avait déjà mis en place un mécanisme de protection juridique du fonctionnaire « *pour avoir signalé une alerte dans le respect des articles 6 à 8 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* »⁷¹.

Cependant, cette protection juridique n'est effective que si les faits « *sont susceptibles de constituer une violation manifeste* ». C'est à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, mais surtout au Premier ministre d'apprécier que le fait litigieux est susceptible de constituer une violation manifeste, mais, hormis une situation politique qui serait favorable au chef du Gouvernement, celui-ci, en tant qu'acteur de la coordination du renseignement en France n'avalisera pas l'idée de lancer l'alerte sur une telle violation manifeste. Enfin, si la protection juridique est effective en théorie, il sera difficile pour l'agent à l'origine du fait dévoilé de pouvoir travailler par la suite avec d'autres agents qui verront en lui une personne incapable de garder le secret et la confiance que ceux-ci et l'administration pour laquelle il sert lui ont donnée.

En raison du caractère sensible des informations qui pourraient être dévoilées, une procédure assez lourde est mise en œuvre pour permettre d'autoriser le lanceur d'alerte de prévenir une violation manifeste de la loi en matière d'activités de renseignement. Mais une telle procédure, soumettant l'agent à de nombreux garde-fous rend le dévoilement de l'information assez difficile voire impossible. Il n'en reste pas moins que la violation du secret de la défense nationale doit aussi être sévèrement sanctionnée au même titre que l'est la trahison⁷², et il est difficile d'alléger un régime qui amènerait à une situation où des agents indéliçables dévoileraient des informations sensibles.

⁶⁹*Ibid.*, art. L. 861-3 I al. 2.

⁷⁰« *Aucun agent ne peut être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de recrutement, de titularisation, de notation, de discipline, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation, d'interruption ou de renouvellement de contrat, pour avoir porté, de bonne foi, des faits mentionnés au I à la connaissance de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Tout acte contraire au présent alinéa est nul et non avenue* », *Ibid.*, art. L. 861-3 II al. 1.

⁷¹L. n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, *JORF*, 14 juillet 1983, p. 2 174, art. 6 ter A al. 1.

⁷²CP, art. 411-6 et suiv.

Section 2 : La coopération entre services de renseignement

Afin d'améliorer leur efficacité, les services spécialisés procèdent au partage de renseignement dans le cadre de la coopération internationale (§ 1). En effet, la collaboration est assurée directement par les services français (§ 2). Alors que la coopération entre services est effective, cette coopération n'occulte cependant pas les problèmes continuels de coopération entre services (§ 3).

§ 1 : Le partage de renseignements dans le cadre de la coopération internationale

Le partage de renseignements dans le cadre de la coopération internationale s'effectue au travers de la coopération au niveau multilatéral (A), mais elle s'observe aussi au niveau européen (B).

A. La coopération au niveau multilatéral

En termes de coopération multilatérale du renseignement, de nombreux groupes ou bourses d'échanges ont vu le jour, participant ainsi à l'accroissement progressif des groupes d'échanges d'information (1), dont une plus récente où les efforts se sont concentrés pour combattre le terrorisme à la suite des attentats du 11 septembre 2001, la base Alliance (2).

1. L'accroissement progressif des groupes d'échange d'informations

Il existe une tradition du partage de renseignement depuis 1940, avec la Seconde Guerre mondiale, puisque les Alliés participaient au service Totem, une bourse de renseignement où la France était membre actif⁷³, avec une participation du service de renseignement extérieur⁷⁴. Ce réseau de partage de renseignement est toujours d'actualité et « *le représentant Totem a une existence quasi-officielle, sous statut diplomatique, dans le pays étranger* »⁷⁵. Depuis la bourse Totem, de nombreux groupes d'échanges d'information en matière de renseignement ont été créés :

- en septembre 1976, l'idée d'un groupe informel impulsé par le directeur du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage, Alexandre de Marenches se concrétisa avec le « *Safari club* » regroupant le Maroc, l'Iran, l'Arabie Saoudite, l'Égypte et le Zaïre, ce club étant « *un groupe secret, financé par l'Arabie Saoudite pour lutter contre l'URSS en Afrique et au Moyen-Orient* »⁷⁶. Alors même que la France n'était pas officiellement membre de ce club, le directeur du renseignement extérieur Alexandre de Marenches⁷⁷ participa à

⁷³La France était représentée par le commissaire Roger Cheller, en liaison avec le chef du contre-espionnage du service français de renseignement extérieur ou « *la Piscine* », le colonel René Delseny, in FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 208.

⁷⁴La Direction générale de la sécurité extérieure dispose, par ailleurs, de réseaux anciens et plus développés que les autres services comme le réseau Totem, en ce sens cette Direction « *entretient des bureaux de liaison chargés des relations d'échanges avec 150 à 200 services étrangers, et non de pays, selon les meilleures sources consultées. Aux Etats-Unis, la DGSE entretiendrait un Totem avec la CIA, un autre avec la DIA, un autre avec la DEA* », in JUNGHANS (P.), *Les services de renseignements français*, Ed. Edmond Dantès, collection « De l'ombre à la lumière », Paris, p. 86.

⁷⁵*Ibid.*, p. 86.

⁷⁶*Ibid.*, p. 83.

⁷⁷Alexandre de Marenches a été directeur du service français de renseignement extérieur, de 1970 à 1981.

l'organisation et à la coordination de ce groupe informel, avec les moyens du renseignement extérieur français⁷⁸ ;

- autre groupe au niveau multilatéral, le groupe Kilowatt fut créé à l'initiative d'Israël, en 1977, comprenant la France, le Danemark, le Canada, la Belgique, l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Italie, Israël, l'Irlande, la Grande-Bretagne, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse⁷⁹. Ce groupe consistait, lui aussi, en une bourse d'échange des informations sur le terrorisme international, notamment le terrorisme arabe⁸⁰ ;

- c'est en 1979 qu'un autre groupe vit le jour, le groupe Quantico composé des Etats-Unis, du Canada, de l'Allemagne, de l'Australie, de la France et du Royaume-Uni « *centré sur les diasporas mondialisées considérées comme porteuses de risques terroristes (Palestiniens, Arméniens...)* »⁸¹ ;

- en outre, le « *Club Méditerranée* » ou « *Midi-club* » est créé à Rome, en 1982, et réunissait l'Italie, la France, l'Espagne, le Maroc, la Tunisie et l'Algérie en vue de lutter contre le fondamentalisme islamique et le crime organisé⁸². Ce club était une bourse d'échanges d'informations, à l'image du groupe informel créé en 1976, le « *Safari Club* »⁸³ ;

- à l'initiative des Etats-Unis, le « *groupe d'Egmont* » a été créé, en 1995 pour permettre une collaboration internationale des services de renseignement financiers⁸⁴ ;

- les Etats participants au G8⁸⁵ se sont aussi unis afin de mettre en place, en juillet 2003, un Groupe d'action contre le terrorisme (GACT), qui a pour mission de lutter contre le terrorisme et son financement⁸⁶. L'idée de ce groupe est de se réunir pour impulser une politique de lutte contre le terrorisme, mais encore d'assurer une fonction de soutien au Comité contre le terrorisme (CTC) des Nations Unies et enfin d'apporter une aide aux Etats tiers dans ce domaine⁸⁷. L'assistance de ce Groupe d'action est assez diversifiée : lutte contre le terrorisme, blanchiment d'argent lié au terrorisme, terrorisme NRBC, élaboration de la législation contre le terrorisme⁸⁸.

⁷⁸Alexandre de Marenches « *convoque pourtant les réunions (tournantes entre les diverses capitales concernées) et fixe l'ordre du jour. Pour assurer la sécurité, les codes et les appareils de transmission sont fournis par les spécialistes du SDECE* », in FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *Les maîtres espions. Histoire mondiale du renseignement. Tome 2 : De la guerre froide à nos jours*, Ed. Robert Laffont, Paris, 1994, p. 260.

⁷⁹<http://www.globalterrorwatch.ch/index.php/kilowatt-groupe/>, consulté le 23 mars 2016.

⁸⁰FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 430.

⁸¹JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 84.

⁸²*Ibid.*, p. 84.

⁸³« *Transposition du SAFARI-Club inventé six ans plus tôt par Alexandre de Marenches, le MIDI-Club travaillera par réunions au sommet avec présidence tournante, réunions en commissions et en sous-commissions, mais ne disposera pas d'un siège central. On « tournera » entre les capitales des pays membres* », in Roger FALIGOT et Rémi KAUFFER, *op. cit.*, 1994, p. 343.

⁸⁴Le travail de coopération a été impulsé « *lors du sommet de Charm el-Cheikh en 1996 contre le fondamentalisme islamique entre les Etats-Unis, les Européens, Israël et les pays arabes* », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 136.

⁸⁵Le G8 est un groupe informel créé en 1975 à l'initiative de la France, qui réunit une fois par an, lors de sommets, les chefs d'Etat des huit es plus avancées : France, Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Russie, Italie et Canada, in <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/peser-sur-le-cadre-de-regulation-europeen-et-international-dans-le-sens-de-nos/faire-de-la-regulation-internationale-un-atout-pour-l-economie-francaise/article/qu-est-ce-que-le-g8>, consulté le 17 mars 2016.

⁸⁶<http://www.international.gc.ca/crime/ctag-gact.aspx?lang=fra>, consulté le 17 mars 2016.

⁸⁷<https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/Groupeaction-contre-terrorisme.pdf>, consulté le 17 mars 2016.

⁸⁸*Ibid.*

2. La base Alliance

A la suite des attentats qui ont touché les Etats-Unis, le 11 septembre 2001, et pour lutter contre le terrorisme international⁸⁹, de mai 2002 à 2009, il a existé une structure dénommée base Alliance, et réunissant la France, les Etats-Unis, l'Allemagne, le Canada, le Royaume-Uni et l'Australie, c'est « une base d'échanges de renseignements opérationnels dans le cadre de la traque d'Al-Qaida » dirigée par un ex-chef de poste de la DGSE, à Washington⁹⁰. La base Alliance était stationnée aux Invalides, dans les anciens locaux du service de renseignement extérieur⁹¹, et elle comprenait, du côté français, à la fois des agents des Renseignements généraux, de la Direction de la surveillance du territoire et de la Direction générale de la sécurité extérieure⁹².

A ce jour, cette structure secrète n'a montré au public aucun résultat d'action antiterroriste, hormis peut-être l'arrestation à l'aéroport de Roissy, en juin 2003, de Christian Ganczarski, suspecté d'être l'organisateur de l'attentat contre la synagogue de Djerba, même si lors du procès en avril 2009, le commissaire de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste Christophe Chaboud a relevé que la base Alliance n'était pour rien dans cette arrestation⁹³. Si, finalement, les résultats de cette structure de coopération furent mitigés, cela peut s'expliquer par l'attitude de méfiance de Jacques Chirac à l'égard des Américains, qui a atteint son paroxysme lorsque la France a refusé d'intervenir en Irak, en 2003⁹⁴.

B. La coopération au niveau européen

La coopération au niveau européen en matière de renseignement s'effectue soit par la mise en place des groupes de partenariat (1), soit dans le cadre de la structure permanente du Centre de renseignement (2).

⁸⁹ « Le nouveau contexte sécuritaire des années post-2001 a relancé une vague de coopérations qui s'estompent dans les années 1990. Celles-ci avaient été préparées par le soutien d'opérations militaires en coalition conduites dans les Balkans, en RDC ou en Afghanistan, sous forme d'une coopération avec les national intelligence cells (NIC) déployées sur les théâtres d'opérations. [...] Les coopérations opérationnelles se sont structurées contre Al-Qaida, comme la « Base Alliance » établie à Paris après le 11 septembre 2001 », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 138.

⁹⁰ NOUZILLE (V.), *Les tueurs de la République*, Ed. Fayard, Paris, 2015, p. 275.

⁹¹ Elle remplace la discrète structure ORCA « formée d'une petite équipe d'officiers de renseignement d'une exemplaire discrétion, qui avaient pour fonction non d'empiéter sur le terrain de la DGSE et de ses honorables correspondants coutumiers de cette pratique, mais bien de recueillir en secret les confidences de voyageurs (industriels, journalistes, universitaires, etc.) revenant de contrées exotiques et acceptant de confier au renseignement militaire leurs « rapports d'étonnement », in FALIGOT (R.), GUISEL (J.) et KAUFFÉR (R.), *op. cit.*, 2013, p. 552-553.

⁹² Ces agents travaillaient « sur des cibles opérationnelles, au-delà du simple échange de fichiers ou de rapports d'écoutes. Cette structure serait dirigée par un général français assigné à la DGSE' et aurait « lancé des opérations pour capturer ou espionner » des terroristes islamistes radicaux, selon le *Washington Post*, qui a révélé l'existence d'Alliance base en 2005 », in JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 86.

⁹³ FALIGOT (R.), GUISEL (J.) et KAUFFÉR (R.), *op. cit.*, 2013, p. 555.

⁹⁴ NOUZILLE (V.), *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2017, p. 174.

1. Les groupes de partenariat

Les Etats membres de l'Union européenne se sont réunis au sein d'une structure informelle, créée en 1968, le club de Berne qui permet d'échanger des informations dans les domaines du terrorisme, de la criminalité organisée ou encore du contre-espionnage⁹⁵. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, un Groupe antiterroriste (GAT) a été créé au sein du club de Berne permettant la réunion des différents responsables de la lutte antiterroriste et pouvant aussi évaluer les différentes menaces terroristes⁹⁶. Ce Groupe antiterroriste a été intégré, en 2004, au Centre de situation de l'Union européenne (SitCen)⁹⁷.

La conférence TREVI résulta d'une proposition du Conseil des ministres des Etats membres de la Communauté économique européenne (CEE) des 1^{er} et 2 décembre 1975, puis les États membres avaient créé, le 1^{er} juillet 1976, lors de la conférence TREVI⁹⁸ les groupes TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale) ; mais, le groupe TREVI informel à l'origine n'avait été l'objet d'aucun texte communautaire ou international ; il devient permanent avec le traité de Maastricht sur l'Union européenne⁹⁹, signé le 7 février 1992¹⁰⁰. Ces groupes avaient respectivement pour but le partage d'informations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (« TREVI 1 »), la coopération policière (« TREVI 2 »), la grande criminalité (« TREVI 3 ») et un dernier groupe devant faire face aux questions de sécurité face à l'ouverture des frontières (« TREVI 92 »)¹⁰¹. Ce groupe fut quant à lui intégré, en 1999, dans l'agence Europol¹⁰².

Peu après TREVI, rassemblant l'Autriche, la Suisse, l'Italie, la France et l'Allemagne, le club de Vienne créé en 1979 avait pour but de travailler non seulement sur le terrorisme mais aussi sur les flux migratoires dans l'arc alpin¹⁰³. Plus exactement, ce groupe traite aujourd'hui de l'immigration clandestine et des réfugiés d'Europe centrale et orientale¹⁰⁴.

Au niveau international et européen, il existe donc une multiplicité de structures d'échanges en matière de renseignement, que ce soit pour lutter contre le terrorisme, la criminalité organisée, l'immigration irrégulière, ou encore pour partager le renseignement financier. Mais, il n'existe donc pas de structure unifiée au niveau international ou au niveau européen¹⁰⁵, mais seulement des volontés de partager l'information, en fonction de groupes

⁹⁵SGDSN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Secrétariat général de la défense nationale, La Documentation française, Paris, 2006, p. 53.

⁹⁶SGDSN, *op. cit.*, 2006, p. 53.

⁹⁷LAURENT (S.-Y.), *Atlas du renseignement*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, Paris, p. 113.

⁹⁸CETTINA (N.), *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, LGDJ, Paris, 1994, p. 132.

⁹⁹Traité sur l'union européenne du 7 février 1992, 11992M/TXT, JOCE, n°C191, 29 juillet 1992, p. 1-10, art. K.1.

¹⁰⁰BAUD (J.), *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques*, Charles Lavauzelle, 2003, p. 702-703.

¹⁰¹CETTINA (N.), *op. cit.*, 1994, p. 133.

¹⁰²LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, 2014, p. 113.

¹⁰³*Ibid.*, p. 114.

¹⁰⁴JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 84.

¹⁰⁵Des acteurs politiques français réclament donc en ce sens la création d'un pôle de renseignement européen ou un « FBI européen » afin de mieux coordonner l'action de renseignement, et de mieux coopérer avec les Etats d'Afrique du Nord dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *in* <https://www.acteurspublics.com/2017/08/21/des-politiques-francais-reclament-a-un-pole-de-renseignement-europeen>, consulté le 29 août 2017.

créés, ne comportant pas les mêmes Etats. Fondé sur la règle du tiers service, c'est-à-dire un principe oral qui interdit de divulguer que l'information du service de renseignement a été fourni par un service de renseignement étranger¹⁰⁶, il est impossible de savoir, aujourd'hui, quelle est l'efficacité des groupes d'échanges d'information en matière de renseignement, ni même si les informations potentiellement fournies proviennent de ces groupes informels ou d'échanges bilatéraux entre un service de renseignement français et un service de renseignement étranger.

2. La structure permanente du Centre de renseignement

Après le traité de Nice du 26 février 2001¹⁰⁷ et la déclaration relative à la politique européenne de sécurité et de défense adoptée et comprise dans l'annexe dudit traité, une division renseignement a été créée auprès de l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) avec « *une trentaine de militaires de chacun des pays membres* »¹⁰⁸ au sein de cet Etat-major.

Après les attentats de Madrid, l'Union européenne a mis en place une cellule d'analyse de la menace terroriste, intégré dans le « *Centre de situation* » (SITCEN)¹⁰⁹. Ce centre de situation directement placé auprès du Secrétaire général du Conseil et haut représentant de la Politique étrangère et de sécurité commune a pour but d'évaluer la menace terroriste dans l'Union européenne et peut « *apporter des contributions utiles sur des points opérationnels, tels que les destinations, les motifs et les circuits de déplacements de terroristes, afin de sensibiliser l'ensemble des Etats membres et de les aider à prendre chacun les mesures adéquates* »¹¹⁰. Cette division a été créée avec le concours de six Etats membres : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, la Suède et les Pays-Bas¹¹¹ et n'a pas vocation à mener des actions mais seulement à produire du renseignement¹¹². Ce service dispose d'une centaine de personnes traitant l'information tous les jours et sans intermittence organisé en « *trois unités principales : le Centre de communications (COMCEN), affaires consulaires, l'Unité opérationnelle (OPS), l'unité d'analyse* »¹¹³. Il y avait, en 2003, un officier de la DGSE au sein de cette structure, il a ensuite été relayé en 2010 par un lieutenant-colonel de la

¹⁰⁶ « Cette règle n'est toujours pas opposable aux parlementaires (aux Etats-Unis notamment), en même temps qu'elle a fait l'objet de dénonciations régulières par des ONG, lesquelles considèrent qu'elle permet d'occulter de coupables pratiques. La DPR n'a pas encore tranché cette problématique qui pourrait à l'avenir induire une modification de la loi », in URVOAS (J.-J.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014*, Assemblée nationale, n°2482, Sénat, Sénat, n°201, 18 décembre 2014, p. 19.

¹⁰⁷ Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Nice le 26 février 2001, *JOCE*, n°80, 10 mars 2001, p. 1-87.

¹⁰⁸ JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 85.

¹⁰⁹ SGDSN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, Secrétariat général de la défense nationale*, La Documentation française, Paris, 2006, p. 52.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 52.

¹¹¹ COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 149.

¹¹² Ce Centre doit « *assurer une veille sur tout ce qui se passe à l'extérieur, l'analyser en un temps extrêmement rapide et pouvoir alerter directement l'attention des dirigeants européens sur ce qui se passe dans le monde* », in <http://www.bruxelles2.eu/2011/01/30/au-coeur-du-sitcen-le-centre-d%E2%80%99information-de-l%E2%80%99ue-dossier/>, consulté le 13 septembre 2016.

¹¹³ *Ibid.*

même Direction, « *précédemment chef de poste en Afrique et en Amérique du Nord, qui dirigea l'analyse au sein du centre de situation conjoint de l'UE* »¹¹⁴.

Avec le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne du 13 décembre 2007¹¹⁵, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le centre de situation est transféré au Service européen pour l'action extérieure (SEAE)¹¹⁶ à partir du 1^{er} janvier 2011, en changeant de nom pour devenir le Centre de renseignement (IntCen pour *Intelligence Analysis Centre*), et il s'est aussi « *recentré, comme son nom l'indique, vers le renseignement et l'analyse de situation (souvent à partir de sources ouvertes ou semi-ouvertes)* »¹¹⁷. Cette structure n'a pas vocation à effectuer du renseignement opérationnel car « *il s'agit davantage d'un centre de ressources, à destination essentiellement des dirigeants européens, qui a vocation d'analyser et synthétiser les renseignements provenant des Etats membres ou de sources ouvertes* »¹¹⁸. L'échange d'informations qui peut exister ne concerne pas le partage de renseignements où « *il y a d'autres cadres pour cela, en général bilatéraux ou multilatéraux, plus ou moins informels. Ce sont davantage les analyses des différentes menaces ou risques que l'on s'échange* »¹¹⁹ comme l'analyse de l'Etat islamique, en Syrie, ou de la situation, en Ukraine.

Enfin, et de manière indépendante, il a été créé en 2010 le Comité de coordination des centres antiterroristes qui ne concerne que les Etats membres disposant de leurs propres centres antiterroristes¹²⁰, à savoir la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, ou encore le Royaume-Uni, a pour vocation d'exercer un travail commun de renseignement, notamment à l'égard des réseaux radicalisés sur Internet¹²¹.

Si des acteurs politiques français demandent un pôle européen de renseignement¹²², ce Centre pourrait en être l'épicentre, puisqu'il existe déjà une structure avec les personnels adéquats. Il dépend désormais des politiques de savoir si une telle évolution pourrait ou non avoir le jour, même si le travail commun est supplanté par une culture administrative propre à chaque service de renseignement, qui est peut-être la raison pour laquelle ce Centre de renseignement n'a pas encore pris de l'ampleur.

§ 2 : *La collaboration assurée directement par les services français*

Les services de renseignement français participent directement à l'échange de renseignements grâce à des structures internes et assurent ces relations aussi bien avec les services étrangers qu'avec les autres services de renseignement français. Ce travail d'échange

¹¹⁴http://lemondedurensseignement.hautetfort.com/services_secrets_francais/, consulté le 14 septembre 2016.

¹¹⁵Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *JOCE*, n°306, 17 décembre 2007, p. 1-271.

¹¹⁶Déc. 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure, *JOUE*, n° L 201, 3 août 2010, p. 30-40, art. 4 § 3. a).

¹¹⁷<http://www.bruxelles2.eu/2012/04/26/le-seae-amenage-son-organisation-politico-militaire/>, consulté le 13 septembre 2016.

¹¹⁸<http://www.bruxelles2.eu/2015/01/21/que-fait-lintcen-europeen/>, consulté le 13 septembre 2016.

¹¹⁹*Ibid.*

¹²⁰LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, 2014, p. 113.

¹²¹http://www.lemonde.fr/europe/article/2009/11/14/antiterrorisme-un-comite-europeen-de-coordination-est-lance-a-paris_1267184_3214.html, consulté le 7 mai 2017.

¹²²<https://www.acteurspublics.com/2017/08/21/des-politiques-francais-reclament-a-un-pole-de-renseignement-europeen>, consulté le 29 août 2017.

s'observe donc avec la collaboration des services du ministère de l'Intérieur (A), de l'Economie et des Finances (B), et des Armées (C). Enfin, le travail partenariat entre services a été approfondi avec la communauté du renseignement (D).

A. La collaboration des services du ministère de l'Intérieur

Tous les services exerçant du renseignement effectuent un travail d'échange et de collaboration, à savoir la Direction générale de la sécurité intérieure (1), le Service central du renseignement territorial (2) et la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (3) effectuent, de manière permanente, un travail de coopération.

1. La coopération de la Direction générale de la sécurité intérieure

L'organe phare du renseignement extérieur français effectue au regard de son importance un travail de partenariat avec les services du renseignement extérieur étrangers (1°) sans omettre sans coopération avec les services français (2°).

1° Le traditionnel partenariat du renseignement intérieur avec ses homologues étrangers

Le travail de coopération de la Direction générale de la sécurité intérieure avec des homologues étrangers est ancien puisqu'il remonte à la Seconde Guerre mondiale, quand ce service de renseignement intérieur coopérait avec le FBI américain et le MI5 britannique contre l'Abwehr, coopération qui leur a permis notamment de débusquer l'enseigne de vaisseau Marc Aubert qui vendait ses informations à l'Allemagne¹²³. Cette collaboration entre services peut aussi s'observer entre la Direction de la surveillance du territoire et la CIA de 1981 à 1983 concernant l'affaire « *Farewell* »¹²⁴.

Aujourd'hui, la dimension internationale du renseignement intérieur en matière de coopération s'observe par la présence de ce service dans neuf Etats (non désignés), où ce service a établi une coopération bilatérale, sans compter ses « *relations avec 170 services dans le monde* »¹²⁵.

Le décret du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la Direction de la surveillance du territoire restait laconique sur le sujet puisqu'il est seulement écrit qu'elle a pour mission « *d'assurer les liaisons nécessaires avec les autres services ou organismes concernés* »¹²⁶. Avant la réforme de 2008, cette Direction disposait de six postes à l'étranger pour les agents de la division des relations extérieures : Balkans, Proche-Orient, Maghreb, Asie du Sud-Est et Bruxelles (pour suivre l'Union européenne)¹²⁷. Pour exemple d'une collaboration bilatérale « *entre la DST et le MI5, le service de contre-espionnage intérieur britannique passerait par la section F3 anglaise chargée aussi de l'antiterrorisme* »¹²⁸.

¹²³FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. p. 51-53.

¹²⁴COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 137.

¹²⁵Patrick CALVAR, in ADAM (P.), Commission de la Défense nationale et des forces armées, compte rendu n°59, Assemblée nationale, 26 février 2013, p. 3.

¹²⁶D. n°82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la Direction de la surveillance du territoire, *JORF*, 26 décembre 1982, p. 3 864, art. 2 al. 4.

¹²⁷JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 86.

¹²⁸*Ibid.*, p. 86.

Le décret du 27 juin 2008 créant la Direction centrale du renseignement intérieur prévoyait expressément cette mission de collaboration dans la mesure où elle « assure les liaisons nécessaires, dans ses domaines de compétence, avec les services organismes concernés, français ou étrangers, sans préjudice des dispositions régissant les organes de coopération policière internationale. Elle dispose à cet effet d'officiers de liaison à l'étranger »¹²⁹. Cette formule fut reprise à l'identique dans le décret du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de l'actuelle Direction générale de la sécurité intérieure¹³⁰.

2° La coopération à l'égard des autres services français de renseignement

Le conflit indochinois¹³¹ a été un exemple du travail de collaboration entre la Surveillance du territoire et les autres services, dans la mesure où l'Indochine nécessita à cette période un travail important de contre-espionnage. Il y avait de la sorte sur place une Brigade de recherche et de contre-espionnage (BCRS), en lien avec la « Sûreté fédérale »¹³², la Sûreté militaire¹³³, et le Service de la documentation extérieure et du contre-espionnage (SDECE)¹³⁴.

Juste après l'Indochine, les services français durent lutter contre les militants du Front de libération national (FLN) algérien, et contre l'Organisation armée secrète (OAS). C'est d'ailleurs pour mener à bien la lutte anti-OAS, qu'un service de liaison fut créé, comprenant des policiers de la Direction de la surveillance du territoire, et des policiers des Renseignements généraux¹³⁵. Ce Bureau de liaison porta d'ailleurs un coup sérieux à l'OAS métropole en arrêtant, le 4 mai 1962, le chef de la mission France III, André Canal, dit « *le Monocle* »¹³⁶.

Avec les événements de Mai 68, le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin réactiva ce Bureau de liaison entre les Renseignements généraux et la Direction de la surveillance du territoire et « un fichier de trois mille noms de militants d'extrême-gauche est constitué »¹³⁷.

Aujourd'hui encore, la collaboration se maintient entre renseignement intérieur et renseignement extérieur, avec l'affectation d'une dizaine de personnels de la sous-division « R » au siège du renseignement intérieur ; cette sous-division est absente de l'organigramme, mais selon des sources journalistiques, celle-ci s'occuperait des opérations spéciales¹³⁸ et

¹²⁹D. n°2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale du renseignement intérieur, *JORF*, n°150, 28 juin 2008, texte n°4.

¹³⁰D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°102, 2 mai 2014, texte n°23, art. 5.

¹³¹Le conflit indochinois a duré de 1946 à 1954.

¹³²La Sûreté fédérale est l'équivalent de la Direction de la surveillance du territoire, en Indochine.

¹³³La Sûreté militaire est aujourd'hui dénommée Direction du renseignement et de la sécurité de la défense.

¹³⁴FALIGOT (R.) et KROP (P.), *op. cit.*, 1999, p. 143.

¹³⁵Ainsi, « pour éviter une cassure à l'intérieur de la DST, entre gaullistes et pro-OAS, s'est en effet créé à Noël 1961 un Bureau de liaison (BDL) extérieur regroupant enquêteurs de la ST et des Renseignements généraux pour traquer les rescapés de l'OAS qui continuent de monter des complots contre 'la grande Zohra', autrement dit de Gaulle », in *Ibid.*, p. 295-196.

¹³⁶HARSTRICH (J.) et CALVI (F.), *R.G. 20 ans de police politique*, Calmann-Lévy, Paris, 1991, p. 52.

¹³⁷ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 39-40.

¹³⁸« 'Maintenant, on n'a plus besoin de partir avec l'ordinateur, on siphonne le contenu à distance. Il y a des gens chez nous dans la sous-division R qui font ça très bien. Si la cible ne se connecte jamais sur Internet, ni sur wifi, il faut aller sur place pour faire un double du disque dur. Ça va vite et c'est indolore'. Et l'officier de renseignement de poursuivre : 'En revanche, si vous voulez donner un signal, lancer un avertissement, voler l'ordinateur est une façon d'intimider et de faire peur aux sources en leur signifiant que leur contact est ciblé.' »

d'écoutes « off », c'est-à-dire les écoutes qui ne font pas partie des écoutes légales étant le champ de compétence de la sous-division « J » du renseignement intérieur¹³⁹.

2. La collaboration du Service central du renseignement territorial

Les Renseignements généraux disposaient aussi d'une division des relations extérieures¹⁴⁰ même si celle-ci n'apparaissait pas dans l'organisation fixée par arrêté. Historiquement, à partir du milieu des années 1980, les Renseignements généraux mettaient de côté le renseignement politique intérieur, et travaillaient fortement sur l'antiterrorisme en collaborant, à cet effet, avec la Direction de la surveillance du territoire et la police judiciaire (DCPJ)¹⁴¹.

Par ailleurs, depuis le 2 juin 2010, il a été prévu entre la Direction centrale du renseignement intérieur et la Direction centrale de la sécurité publique « *un protocole de coordination qui prévoit un échange d'informations et de réunions régulières au niveau local* »¹⁴².

Elément important, en 2012, la Direction générale de la sécurité intérieure a reconnu le Bureau du renseignement pénitentiaire comme un acteur de la sécurité intérieure et du renseignement à part entière, avec la signature du protocole relatif à la coopération en matière de renseignement dans le but de « *définir le cadre institutionnel des échanges et de renforcer les partenariats initiés* »¹⁴³.

Enfin, en matière de renseignement territorial, il existe aussi une coopération plus approfondie entre le Service central du renseignement territorial et la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle de la Gendarmerie nationale avec : « *- des échanges de personnels au plan central : depuis 2014, un officier de Gendarmerie est affecté comme adjoint au SCRT tandis qu'un commissaire de police est affecté comme adjoint à la SDAO ; un officier de police a également été affecté à la SDAO à l'été 2014 ; - une réunion hebdomadaire a été mise en place entre les SDRT et les cellules renseignement des groupements de Gendarmerie* »¹⁴⁴.

C'est un travail qui peut être sous-traité, les services ont tous dans leur carnet d'adresses une officine privée prête à bosser pour eux' », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets inavouables d'un quinquennat, Robert Laffont, Paris, 2017, p. 168.

¹³⁹RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 120-122.

¹⁴⁰JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 86.

¹⁴¹WARUSFEL (B.), « Le renseignement, dimension majeure de l'action publique dans une société d'information », pp. 9-35, in WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 18.

¹⁴²DÉNÉCÉ (E.), *La face cachée des révolutions arabes*, Ellipses, Paris, p. 335.

¹⁴³LARRIVE (G.), *Avis fait sur le projet de loi n°2234 de finances pour 2015*, Tome VI, Justice, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°2267, 9 octobre 2014, p. 22.

¹⁴⁴DOMINATI (P.), *Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »*, Commission des Finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 32.

3. Une coopération présente au sein de la Direction du renseignement de la préfecture de police

Pour la Direction du renseignement de la préfecture de police et, à la suite de l'affaire Mohamed Merah, la coordination entre services a été plus poussée notamment avec « *un bureau de liaison (qui) a été mis en place au sein de la DRPP, un officier de liaison de la DGSI étant présent en permanence au siège de la DRPP* »¹⁴⁵. Cette collaboration s'effectue aussi avec le renseignement territorial policier puisque trois mesures pratiques ont été prises en 2014 : « - *un bureau de liaison a été mis en place au sein des SCRT (...) : composé de deux officiers de la DRPP, il est en relation permanente avec les deux officiers, rattachés au sous-directeur de l'information général de la DRPP, chargés de la coordination de l'activité des services ; - une réunion mensuelle associant les chefs des SDRT de grande couronne, (avec) un représentant du SCRT et la DRPP (...)* ; - *en cas d'urgence, le principe d'une transmission directe des informations au département de la grande couronne ciblé par une action* »¹⁴⁶.

B. La collaboration des services du ministère de l'Economie et des Finances

En matière économique et financière, la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (1) et le service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (2) effectuent un travail permanent de coopération que ce soit au niveau national ou international.

1. La coopération au sein de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières

La collaboration de la DNRED avec d'autres services de renseignement peut s'effectuer par le biais de deux de ses trois directions opérationnelles. Il y a en premier lieu « *la Direction des enquêtes douanières (DED), chargée de procéder aux enquêtes antifraude d'importance nationale et internationale ou présentant une sensibilité particulière* »¹⁴⁷, et qui coopère donc dans le cadre d'enquêtes au niveau international. Mais il y a aussi une mission de collaboration effectuée par la direction des opérations douanières (DOD)¹⁴⁸.

Entre les services de renseignement financier, il y a un étroit travail de collaboration entre le renseignement douanier et le renseignement financier représenté par Tracfin et cela « *sur de nombreux objectifs. Ce service de renseignement ne peut cependant légalement aller aussi loin que nous le souhaiterions en matière de communication des informations* »¹⁴⁹.

¹⁴⁵*Ibid.*, p. 31.

¹⁴⁶*Ibid.*, p. 32.

¹⁴⁷ Arr. du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières », *JORF*, n°270, 21 novembre 2007, p. 0, texte n°34, art. 2.

¹⁴⁸ Cette direction est « *chargée de la lutte contre la grande fraude douanière et plus particulièrement en matière de contrebande, de la recherche de renseignements opérationnels, de la mise en œuvre de techniques d'investigation spécialisées et de l'assistance aux autres services douaniers* », *Ibid.*

¹⁴⁹ ADAM (P.), Commission de la Défense nationale et des forces armées, compte rendu n°52, Assemblée nationale, 12 février 2013, p. 7.

De même, le travail de collaboration avec les autres services de renseignement peut aussi s'effectuer depuis qu'il a été créé au sein de cette Direction un groupe opérationnel de lutte contre le terrorisme « *composé de cinq membres, qui sont plus particulièrement attachés à la recherche d'éléments financiers en rapport avec le terrorisme. Ce groupe peut travailler en liaison avec la DGSE, DCRI et l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT)* »¹⁵⁰.

Le renseignement douanier entretient enfin des relations continues avec le Bureau de lutte contre la fraude « *D/3* » de la Direction générale des douanes et droits indirects¹⁵¹.

2. Le travail de coopération du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins

Le service de renseignement financier français a une large attribution en matière de collaboration internationale (1°), mais elle collabore aussi avec les autres services de renseignement français (2°).

1° La collaboration internationale du service français de renseignement financier

De même, le service de renseignement financier TRACFIN participe à la collaboration internationale au regard du décret du 6 décembre 2006 où ce service a comme objectifs « *3° d'animer et de coordonner en tant que de besoin, aux niveaux international, les moyens d'investigation dont disposent les administrations ou services relevant du ministre chargé de l'Economie et du ministre chargé du Budget, ainsi que les organismes qui y sont rattachés, pour la recherche des infractions mentionnées à l'article L. 562-2 ; [...] 5° De développer, en relation avec les directions concernées relevant du ministre chargé de l'Economie et du ministre chargé du Budget, l'action internationale contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme* »¹⁵². L'ordonnance du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme¹⁵³ vient compléter cette collaboration en créant l'article L. 561-31 du Code monétaire et financier, selon lequel Tracfin « *peut communiquer, sur leur demande ou à son initiative, aux cellules de renseignement financier homologues étrangères les informations qu'il détient sur des sommes ou opérations qui paraissent avoir pour objet le blanchiment du produit d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieur à un an ou le financement du terrorisme* ». Cette ordonnance du 30 janvier 2009

¹⁵⁰*Ibid.*

¹⁵¹Arr. du 30 avril 2002 organisant en bureaux les sous-directions de l'administration centrale de la Direction générale des douanes et droits indirects, *JORF*, n°103, 3 mai 2002, p. 8 082, texte n°24, art. 5.

¹⁵²D. n°2006-1541 du 6 décembre 2006 érigeant la cellule TRACFIN en service à compétence nationale et modifiant le Code monétaire et financier (partie réglementaire), *JORF*, n°284, 8 décembre 2006, p. 0, texte n°17.

¹⁵³Ord. n°2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, *JORF*, n°26, 31 janvier 2009, p. 1 819, texte n°24, art. 2.

permet l'évolution juridique de ce service qui à partir de ce moment « *acquiert véritablement la capacité juridique d'échanger des informations avec les autres services* »¹⁵⁴.

Cette mission de collaboration au niveau international a été précisée avec le décret du 27 janvier 2011¹⁵⁵ modifiant l'article R. 561-34 du Code monétaire et financier ; le département de l'analyse, du renseignement et de l'information a notamment en charge les « *échanges d'informations avec les cellules de renseignement financier étrangères et les organisations internationales* »¹⁵⁶. Ainsi, il représente la France dans le Groupe d'action financière (Gafi) notamment pour ce qui concerne la lutte contre le financement du terrorisme¹⁵⁷. Outre cette représentation, il peut donc partager et communiquer des informations financières avec ses homologues étrangers sauf « *si une procédure pénale a été engagée en France sur la base des mêmes faits ou si la communication de ces informations porte atteinte à la souveraineté ou aux intérêts nationaux, à la sécurité ou à l'ordre public* »¹⁵⁸.

2° La collaboration aussi effectuée avec les autres services de renseignement français

L'ordonnance du 30 janvier 2009¹⁵⁹ a permis de donner un cadre légal à la collaboration entre Tracfin et les autres services de l'Etat en créant l'article L. 561-27 du Code monétaire et financier dans la mesure où ce service de renseignement financier peut recevoir « *à l'initiative des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes mentionnées à l'article L. 134-1 du Code des juridictions financières et de toute autre personne chargée d'une mission de service public, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ou les obtient de ceux-ci à sa demande* ». Ce cadre légal a permis d'élargir le périmètre d'action et d'assurer une meilleure communication avec les autres services de renseignement¹⁶⁰.

De son côté, si le service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins collabore de manière constante avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP) envers laquelle elle a adressé 237 notes d'information en 2013¹⁶¹ pour des faits susceptibles de relever de l'article 174 du Code général des impôts et, avec la Direction générale des douanes et droits indirects pour laquelle elle a transmis 41 notes d'information

¹⁵⁴ ADAM (P.), *Audition de M. Jean-Baptiste Carpentier, directeur du service TRACFIN*, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, compte rendu n°62, mercredi 13 mars 2013, p. 3.

¹⁵⁵ D. n°2011-28 du 7 janvier 2011 relatif à l'organisation et aux modalités de fonctionnement du service à compétence nationale TRACFIN, *JORF*, n°6, 8 janvier 2011, texte n°3, art. 1.

¹⁵⁶ Art. R. 561-34 I al. 2 C. mon. fin.

¹⁵⁷ DUPIC (E.), *op. cit.*, octobre 2014, p. 78.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Ord. n°2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, *JORF*, n°26, 31 janvier 2009, p. 1 819, texte n°24, art. 2.

¹⁶⁰ Désormais, Tracfin « *entretient des relations privilégiées avec les services de renseignement spécialisés tels que la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI, ex-DCRI) et la Direction générale de la sécurité extérieure* »¹⁶⁰. Par ailleurs, ce service conserve « *des relations avec la douane sous ses deux casquettes, c'est-à-dire à la fois en tant qu'administration fiscale et service de renseignement – la DNRED – traitant les trafics d'armes et la prolifération nucléaire* », in ADAM (P.), *op. cit.*, mercredi 13 mars 2013, p. 3.

¹⁶¹ DUPIC (E.), *op. cit.*, octobre 2014, p. 76-77.

en 2013¹⁶², ce service de renseignement financier travaille aussi avec les Douanes, dont le service de renseignement douanier¹⁶³.

C. La collaboration des services du ministère des Armées

En matière de renseignement extérieur et/ou militaire, il y a la coopération traditionnelle de la Direction générale de la sécurité extérieure (1), mais aussi la coopération de la Direction du renseignement militaire (2), et enfin la collaboration effectuée par la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (3).

1. La coopération traditionnelle de la Direction générale de la sécurité extérieure

Structure phare du renseignement français, la Direction générale de la sécurité extérieure effectue un travail de collaboration avec ses homologues étrangers (1°), mais aussi une collaboration permanente avec les services français (2°).

1° La collaboration du renseignement extérieur français avec ses homologues étrangers

La Direction générale de la sécurité extérieure assure un travail de liaison et de coopération avec les services étrangers, comme par exemple avec le BND allemand à Kourou en Guyane concernant les « *infrastructures permanentes partagées comme les stations d'interception* »¹⁶⁴. A plus forte raison, « *la DGSE entretient ainsi des liaisons avec 'un peu plus de 200 services', dont 10 appartiennent à un premier cercle et 50 à un deuxième selon son ancien directeur général Corbin de Mangoux* »¹⁶⁵. Cette coopération peut même aller jusqu'à un partage de compétences entre le service français et les services étrangers « *en fonction des points forts de chacun, certains pays pouvant disposer d'informations de « niches » particulièrement utiles* »¹⁶⁶. Si les précédents arrêtés d'organisation de cette Direction du renseignement extérieur ne mentionnent pas la collaboration extérieure, l'arrêté du 10 mars 2015 note que la Direction de la stratégie « *assure également le pilotage de la politique partenariale avec les homologues étrangers* »¹⁶⁷. La coopération du renseignement extérieur est logique, puisque sa mission de renseignement de politique extérieure l'amène à travailler de manière permanente avec les services amis de renseignement.

¹⁶²*Ibid.*, p. 77.

¹⁶³Le renseignement financier « *a également apporté son concours aux diverses sollicitations des services douaniers, notamment au Service national de la douane judiciaire (SNDJ) ou dans un cadre administratif (DNRED)* », in *Ibid.*, p. 77.

¹⁶⁴COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 137.

¹⁶⁵*Ibid.*, p. 140.

¹⁶⁶ADAM (P.), *Audition du préfet Erard Corbin de Mangoux, directeur général de la sécurité extérieure (DGSE) au ministère de la Défense*, Commission de la défense nationale et des forces armées, compte rendu n°56, Assemblée nationale, 20 février 2013, p. 3.

¹⁶⁷Arr. du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°67, 20 mars 2015, texte n°13, art. 6.

2° Une collaboration permanente avec les autres services français

Pendant la Seconde Guerre mondiale, la Surveillance du territoire et le contre-espionnage militaire entamèrent un travail de coopération, d'autant que le contre-espionnage militaire est alors sous l'autorité des commandants Guy Schlessler et Paul Paillole, « *les pires ennemis de l'Abwehr* »¹⁶⁸, c'est-à-dire le renseignement militaire allemand.

Le décret de création de cette Direction du renseignement extérieur du 2 avril 1982 évoqua la possibilité d'une collaboration avec les autres services dans le cadre de ses missions puisqu'elle doit mener une mission de protection des intérêts français hors du territoire nationale « *au profit du Gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés* »¹⁶⁹. Le principe d'une collaboration entre services telle qu'inscrite dans le décret du 2 avril 1982 est aujourd'hui inscrite à l'article D. 3126-3 du Code de la défense, créé par le décret du 25 novembre 2008¹⁷⁰.

En matière d'arrêtés d'organisation des services, l'arrêté du 4 décembre 2002 inscrit que la collaboration avec les autres services est effectuée par la Direction du renseignement de ce service¹⁷¹. Les arrêtés des 10 mars 2015¹⁷², 21 décembre 2015¹⁷³, et 10 mars 2017 sur l'organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure reprennent les mêmes termes¹⁷⁴.

De manière pratique, dans le cadre de la menace terroriste, la Direction générale de la sécurité extérieure travaille en collaboration avec la Direction générale de la sécurité intérieure, puisque la menace provient de l'extérieur, l'attentat étant préparé à l'étranger, puis cette menace est présente sur le sol national. C'est la raison pour laquelle ces deux services, ayant une compétence territoriale différente, coopèrent¹⁷⁵.

¹⁶⁸Roger FALIGOT et Pascal KROP, *op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁹D. n°82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, 4 avril 1982, p. 1 035, art. 2.

¹⁷⁰D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la Défense (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples), *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 39 061, texte n°158, art. 5.

¹⁷¹Arr. du 4 décembre 2002 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°285, 7 décembre 2002, p. 20 219, texte n°18, art. 5.

¹⁷²Arr. du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°67, 20 mars 2015, texte n°13, art. 5.

¹⁷³Arr. du 21 décembre 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°9, 11 janvier 2013, texte n°45, art. 5.

¹⁷⁴« *La Direction du renseignement est chargée de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences, d'assurer les liaisons nécessaires avec les autres services ou organismes concernés et de fournir la synthèse des renseignements dont elle dispose. [...] Il dispose d'un état-major, qui le conseille et assure la coordination, la planification, la priorisation et l'évaluation de l'action de ses services. La direction du renseignement comprend : - le service de contre-prolifération ; - le service de contre-terrorisme ; - le service de sécurité économique ; - le service de renseignement de politique extérieure ; - le service de supervision et d'appui à la recherche* », Arr. du 10 mars 2017 modifiant l'arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°97, 25 avril 2017, texte n°24, art. 1.

¹⁷⁵Comme l'expliquait le directeur général de la sécurité extérieure, Bernard BAJOLET, « *le rôle de mon service est de détecter et d'entraver les menaces situées à l'étranger et visant soit le territoire national – nous travaillons alors en coopération avec la DGSI –, soit nos intérêts à l'extérieur. Mais, souvent, nous détectons sans être en mesure d'entraver. Des attentats comme ceux du 13 novembre marquent bien un échec du renseignement extérieur : ils ont été planifiés à l'extérieur de nos frontières et organisés en Belgique, c'est-à-dire dans l'aire de compétence de la DGSE. Ils représentent aussi sans doute un échec pour le renseignement*

2. La coopération de la Direction du renseignement militaire

En matière de renseignement militaire, le service français assure en continuité une collaboration avec les services étrangers de renseignement militaire (1°) mais travaille aussi en partenariat avec les services français de renseignement (2°).

1° La coopération de la Direction du renseignement militaire avec les structures étrangères

La Direction du renseignement a en matière de collaboration, un partenariat avec les Etats membres de l'Union européenne concernant le renseignement image satellitaire avec une liaison entre le Centre d'orientation satellitaire de Creil et le Centre satellitaire européen basé à Torrejon en Espagne, même s'il existe une lourde contrainte liée aux faits que lesdits Etats membres « *ne peuvent fournir d'images à un pays tiers sans l'accord de tous leurs partenaires satellitaires* »¹⁷⁶.

2° Le travail de partenariat entre le renseignement militaire et les autres services français

Le décret du 16 juin 1992 portant création de la Direction du renseignement militaire ne donna aucune précision sur la collaboration de ce service avec les autres services français ou en matière de coopération internationale¹⁷⁷.

L'arrêté du 25 juillet 2002 sur l'organisation de la Direction du renseignement militaire vint seulement inscrire le fait que le Directeur de ce service dispose « *d'un adjoint « relations extérieures renseignement* » »¹⁷⁸ sans préciser si ces relations extérieures ont trait à l'international ou à ce qui est extérieur à cette Direction, ou les deux. Par ailleurs, il est clairement précisé que l'arrêté fixant l'organisation des sous-directions de ce service n'est pas publié¹⁷⁹. L'adjoint chargé des relations extérieures disparaît de l'arrêté du 11 avril 2005 portant nouvelle organisation de cette Direction¹⁸⁰ ; mais, il réapparaît dans l'organigramme fixé par l'arrêté du 16 février 2010¹⁸¹. Enfin, ce poste d'adjoint disparaît de nouveau avec l'arrêté du 30 mars 2016 même si « *les attributions des adjoints spécialisés sont précisés par*

intérieur, dans la mesure où ils se sont produits sur notre sol », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *Rapport relatif aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016, p. 137.

¹⁷⁶ADAM (P.), *Audition du général Didier Borelli, Directeur du renseignement militaire*, Commission de la défense nationale et des forces armées, compte rendu n°55, Assemblée nationale, 19 février 2013, p. 8.

¹⁷⁷D. n°92-523 du 16 juin 1992 portant création de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°139, 17 juin 1992, p. 7 900.

¹⁷⁸Arr. du 25 juillet 2002 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°178, 1^{er} août 2002, p. 13 102, texte n°17, art. 3.

¹⁷⁹*Ibid.*, art. 16.

¹⁸⁰Arr. du 11 avril 2005 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°92, 20 avril 2005, p. 0, texte n°19.

¹⁸¹Arr. du 16 février 2010 portant organisation et fonctionnement de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°48, 26 février 2010, texte n°49, art. 2.

un arrêté non publié »¹⁸², il est possible de penser que l'adjoint aux relations extérieures renseignement fait partie de ces adjoints spécialisés.

Entre temps, le décret du 25 novembre 2008¹⁸³ vient inscrire au sein du Code de la Défense les missions et attributions de la Direction du renseignement militaire aux articles D. 3126-10 à D. 3126-14. A cet effet, il est indiqué la collaboration de ce service du renseignement d'intérêt militaire avec d'autres services puisque cette Direction « *dispose du concours de l'ensemble des organismes contribuant au renseignement d'intérêt militaire, notamment de ceux qui relèvent de la Gendarmerie nationale et de la Délégation générale pour l'armement* »¹⁸⁴.

En sus des sous-directions classiques présentes dans les arrêtés de la Direction du renseignement militaire, il existe des cellules spécifiques avec des missions précises dont deux cellules de coopération, celle des « *relations avec les services de renseignement étrangers, [et celle des] liaisons avec les armées et organismes (DRSD...)* »¹⁸⁵.

3. La collaboration effectuée par la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense

La collaboration de ce service est inscrite dans l'arrêté du 5 février 2007 sur l'organisation de la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense où il est indiqué que « *le Bureau de la prospective et des études générales est chargé : [...] – d'orienter et de piloter les relations européennes et internationales avec les services homologues* »¹⁸⁶. Ce Bureau disparaît de l'organisation fixée par l'arrêté du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense¹⁸⁷, devenue, le 7 octobre 2016, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense¹⁸⁸.

Le décret du 20 novembre 1981 fixant les missions et attributions de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense inscrivait laconiquement que pour assurer ses missions, cette Direction « *établit les liaisons nécessaires avec les autres services concourant à la sécurité de Défense* »¹⁸⁹. Les termes sont repris dans le décret fixant les missions et attributions de cette Direction du 29 novembre 2001¹⁹⁰. Par ailleurs, il y a auprès du directeur de cette Direction « *- le bureau de liaison chargé des relations avec le ministère de*

¹⁸²Arr. du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°83, 8 avril 2016, texte n°13, art. 2.

¹⁸³D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense (Décret en conseil d'Etat et décrets simples), *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 39 061, texte n°158, Annexe.

¹⁸⁴C. déf., art. D. 3126-12.

¹⁸⁵CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 87.

¹⁸⁶Arr. du 5 février 2007 modifiant l'arr. du 29 novembre 2001 portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°32, 7 février 2007, p. 0, texte n°2, art. 4.

¹⁸⁷Arr. du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°270, 21 novembre 2013, texte n°13.

¹⁸⁸D. n°2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°236, 9 octobre 2016, texte n°13.

¹⁸⁹D. n°81-1041 du 20 novembre 1981 fixant les attributions de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense et portant suppression de la Direction de la sécurité militaire, *JORF*, 24 novembre 1981, p. 3 191, art. 3.

¹⁹⁰D. n°2001-1126 du 29 novembre 2001 fixant les attributions de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°278, 30 novembre 2001, p. 19 036, texte n°22, art. 4.

*l'Intérieur ; - le bureau de liaison chargé des relations avec la Gendarmerie nationale »*¹⁹¹. Outre ces bureaux, ce service a aussi un adjoint détaché de chaque armée, un de la Police nationale et un de la Gendarmerie nationale¹⁹².

Par ailleurs, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense effectue une collaboration avec d'autres structures militaires françaises par le biais des organismes extérieurs¹⁹³. L'arrêté du 5 février 2007 apporte une liste exhaustive des différents organismes extérieurs¹⁹⁴.

Si les bureaux de liaison avec le ministère de l'Intérieur et avec la Gendarmerie nationale disparaissent de l'organigramme avec l'arrêté du 5 février 2007, il est néanmoins inscrit que « *le Bureau de la prospective et des études générales est chargé : (...) – de conduire, en liaison avec les correspondants concernés, des études et travaux de synthèse relatifs aux missions, à la doctrine et au retour d'expérience »*¹⁹⁵.

Enfin, les attributions de ce service sont désormais fixées par le décret du 25 novembre 2008¹⁹⁶, qui les inscrit aux articles D. 3126-5 à D. 3126-8 du Code de la défense. La même formulation sur l'établissement des « *liaisons nécessaires avec les autres services du ministère [des Armées] et des autres ministères concourant à la sécurité de défense »* se retrouve à l'article D. 3126-8 dudit Code. En matière d'organisation, l'arrêté du 22 octobre 2013 fixe un nouvel organigramme où en matière de collaboration avec les autres services, c'est désormais la Sous-direction de la contre-ingérence qui a notamment pour rôle « *de contribuer aux relations de la Direction de la protection et de la sécurité de la Défense avec les autres services spécialisés de renseignement »*¹⁹⁷.

D. Un travail de partenariat entre services approfondi avec la communauté du renseignement

L'émergence d'une communauté du renseignement s'observe dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, en citant les six services spécialisés de renseignement que sont à l'époque la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), la Direction du renseignement militaire (DRM), la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense (DRSD), la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service « *Traitement*

¹⁹¹ Arr. du 29 novembre 2001 portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°278, 30 novembre 2001, p. 19 039, texte n°24, art. 3.

¹⁹² CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 125.

¹⁹³ Les organismes extérieures « *comprennent : - des postes de protection et de sécurité de la Défense spécialisés ou placés auprès des états-majors, directions et services, des commandants de région terre, de régions maritimes et aériennes, du commandement d'arrondissement militaire de Cherbourg, du commandant de la marine à Paris ainsi que des commandants des forces stationnées hors de métropole ; - des détachements et antennes chargés de la recherche du renseignement dans des zones déterminées au profit d'organismes particuliers »*, Arr. du 29 novembre 2001 préc., art. 12.

¹⁹⁴ Arr. du 5 février 2007 modifiant l'arr. du 29 novembre 2001 portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la Défense, *JORF*, n°32, 7 février 2007, p. 0, texte n°2, art. 8.

¹⁹⁵ *Ibid.*, art. 4.

¹⁹⁶ D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la Défense (Décret en conseil d'Etat et décrets simples), *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 39 061, texte n°158, Annexe.

¹⁹⁷ Arr. du 22 octobre 2013 préc., art. 4 3°.

du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN)¹⁹⁸. La communauté du renseignement a émergé du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 comprenant ces mêmes services (avec la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSi) se substituant à la Direction centrale du renseignement intérieur) et devant favoriser la coopération interservices¹⁹⁹. Cette communauté du renseignement est d'ailleurs rappelée dans le décret du 12 mai 2014²⁰⁰.

Plus précisément, la coopération interservices des structures spécialisées de renseignement s'effectue par le biais de l'Académie du renseignement créée le 13 juillet 2010 qui participe « au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement »²⁰¹. L'Académie du renseignement permet, non seulement, la coopération entre ces services mais de plus « cette communauté constitue l'ossature d'un dispositif plus global associant, en tant que de besoin, de nombreux autres services de l'Etat »²⁰², c'est-à-dire les autres services de renseignement qui ne font pas partie de la communauté du renseignement.

§ 3 : Les problèmes continuels de coopération entre services

Si les services de renseignement effectuent un travail de coopération voire de partenariat, il existe cependant des difficultés, des tensions voire de fortes rivalités entre ces différents services.

Les Renseignements généraux se réorientèrent tout au long des années 1980 vers la lutte contre les terrorismes, touchant les autonomistes corses, basques et bretons mais aussi Action Directe. Cette réorientation supposait une collaboration entre ce service, la police judiciaire et la Direction de la surveillance du territoire, seulement dans les faits il en était tout autrement, par exemple, lors de la recherche des membres du groupe terroriste Action Directe, en 1980, où aucun partage d'informations ne fut effectué de la part des Renseignements généraux, afin qu'ils puissent s'attribuer tout le mérite de leur capture²⁰³.

Dans le même ordre d'idées, c'est en raison de rivalités entre services que le traitement de l'informateur Vladimir Vetrov lié à l'affaire Farewell fut confié à la Direction de la surveillance du territoire plutôt qu'au Service de documentation extérieure et de contre-espionnage²⁰⁴.

¹⁹⁸ *Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc*, La Documentation française, 2008, p. 139.

¹⁹⁹ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 71.

²⁰⁰ D. n°2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'art. 6 nonies de l'ord. 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement, *JORF*, n°111, 14 mai 2014, p. 7 968, texte n°1, art. 1.

²⁰¹ D. n°2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement, *JORF*, n°162, 16 juillet 2010, texte n°1, art. 2.

²⁰² *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 71

²⁰³ « Lorsqu'ils localisent Jean-Marc Rouillan et Nathalie Ménigon, deux des fondateurs du groupe Action Directe, les Renseignements généraux se gardent bien d'avertir leurs collègues et passent seuls à l'action. L'arrestation à Paris des organisateurs d'Action Directe, le 13 septembre 1980, est donc à mettre au seul crédit de la Section recherche que dirige le commissaire Jean-Pierre Pochon », in ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 41.

²⁰⁴ COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 82-83.

Plus récemment, les problèmes de collaboration et rivalités entre services vinrent s'accroître du fait de l'absorption d'une grande partie des Renseignements généraux au sein de la nouvelle Direction centrale du renseignement intérieur et de la substitution des Renseignements généraux par la Sous-direction à l'information générale en 2008. Ce conflit interservices prit une tournure telle que « *dans l'Essonne, c'est le préfet qui a dû calmer le jeu parce que le patron de la DCRI avait décidé de classer « secret défense » les toilettes communes* »²⁰⁵ empêchant ainsi les policiers de l'information générale d'y accéder.

Les problèmes de coopération sont liés à la culture policière, puisque les anciens Renseignements généraux devenus le Service central du renseignement territorial (SCRT), ont au sein de leur Service, des gendarmes appartenant au renseignement de la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO), et inversement. Pourtant, ce cadre de coopération est freiné par des rivalités entre la Police nationale et la Gendarmerie nationale, quitte à ce que la mission finale tenant au renseignement territorial, soit mise à mal²⁰⁶.

Le Bureau du renseignement pénitentiaire (BRP)²⁰⁷ qui effectue des missions de renseignement pénitentiaire souffre aussi de difficultés de réciprocité de l'information avec les autres services de renseignement, en effet si ce Bureau « *informe systématiquement la DCRI de la sortie d'un détenu surveillé et répond à un nombre important de demandes d'informations émanant des différents services concernés – Préfecture de police, SDAT, DCRI, DCRI, SDIG –*, la réciprocité n'existe guère »²⁰⁸. Le problème de réciprocité de l'information est d'autant plus problématique que cette Direction du renseignement intérieur a signé avec le Bureau du renseignement pénitentiaire en 2012 un protocole relatif à la coopération en matière de renseignement dans le but de « *définir le cadre institutionnel des échanges et de renforcer les partenariats initiés* »²⁰⁹.

Conclusion du Chapitre. Les moyens du renseignement doivent être renforcés. En premier lieu concernant le renseignement humain. En effet, si les agents disposent aujourd'hui d'une protection pour l'infiltration, cette dernière méthode, avec la surveillance suppose un recrutement continu des agents de renseignement, afin de mener à bien leur mission de prévention du terrorisme, de lutte contre la criminalité organisée, ou encore de lutte contre les différentes tentatives d'ingérence. Pour la récolte du renseignement, si la technique devient de plus en plus nécessaire, l'humain reste néanmoins indispensable.

Il a été vu qu'un grand nombre de structures de coopération avaient été mises en place au niveau international, mais que les textes réglementaires avaient aussi instauré des bureaux

²⁰⁵ RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 80.

²⁰⁶ « *Alors que la menace terroriste bat son plein, le Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI) s'est grandement mobilisé sur un combat des plus urgents : empêcher la nomination de six chefs de section départementale du SCRT issus de la Gendarmerie, et non du corps policier. Via un recours devant la justice administrative, le SCSI a réussi à faire annuler leur nomination par le ministère de l'Intérieur. La place Beauvau doit désormais nommer leurs remplaçants au sein des officiers de police, les postes restant vacants en attendant* », in *Intelligence Online*, n°771, 23 novembre 2016.

²⁰⁷ Arr. du 7 janvier 2003 portant organisation de la direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°7, 9 janvier 2003, p. 475.

²⁰⁸ LARRIVE (G.), *Avis fait sur le projet de loi n°2234 de finances pour 2015*, Tome VI, Justice, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°2267, 9 octobre 2014, p. 22.

de coopération entre les services de renseignement français. En théorie, il y a donc une coopération pleine et entière. Si la coopération au niveau international peut être compliquée, en raison de la souveraineté de chaque Etat et de leur volonté ou de leur absence de volonté à partager une information qu'ils considèrent comme sensible, le plus grand problème réside dans la difficulté des services de renseignement à coopérer entre eux. Une culture administrative propre à chaque service, et les différentes réformes, dont celle de 2008 concernant le renseignement intérieur, n'ont pas amélioré les relations, mais au contraire, pourrait avoir abîmé la coopération du renseignement.

De plus, et alors que la communauté du renseignement était une avancée bienvenue dans l'organisation administrative du renseignement, les luttes intestines se maintiennent entre les services, notamment au sein du renseignement extérieur et avec le renseignement territorial²¹⁰, divisant ainsi les services appartenant à la communauté du renseignement, et ceux qui n'en sont pas membres officiels, au détriment de la finalité, concourir à la sécurité nationale.

²⁰⁹*Ibid.*

²¹⁰NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2017, p. 195.

Chapitre 2 : Les moyens financiers et techniques

Que ce soit pour une administration ou une entreprise, le bon fonctionnement d'une structure dépend des moyens financiers qui sont engagés à son égard. En matière de renseignement, les moyens financiers sont indispensables au fonctionnement régulier des services, d'autant plus avec les menaces actuelles pouvant porter atteinte à la sécurité nationale, et qui appellent, de ce fait, à un renforcement de la masse salariale et des moyens techniques, c'est-à-dire, *in fine*, à un renforcement sensible des moyens financiers. Ces moyens financiers sont constitués par les crédits budgétaires (**Section 1**), mais aussi par les fonds spéciaux (**Section 2**).

Pour assurer la récolte du renseignement, les agents des services de renseignement disposent d'outils techniques dont l'encadrement juridique a été élaboré avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement¹. Par cette loi, les services de renseignement peuvent utiliser des techniques de recueil de renseignement énumérées dans le Livre VIII de la partie législative du Code de la sécurité intérieure. Si les moyens d'écoute étaient possibles avec la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications², la loi relative au renseignement a facilité la récolte du renseignement pour les agents avec l'extension des moyens techniques de renseignement (**Section 3**).

Section 1 : Les crédits budgétaires

Les moyens financiers, en renseignement sont depuis le *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2008³ et la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 une priorité à travers la connaissance et l'anticipation qui « *garantissent notre autonomie de décision et permettent à la France de conserver l'initiative stratégique* »⁴. Il en va de même avec le *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2013⁵ ainsi que pour la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 où « *le renseignement joue un rôle central dans cette fonction [connaissance et anticipation], qui conditionne aussi l'efficacité des forces ; il constitue l'une des priorités majeures du Livre blanc de 2013* »⁶. Ces crédits budgétaires sont mis en œuvre avec les moyens budgétaires alloués aux services selon les règles des finances publiques (§ 1), avec, ensuite, des budgets du renseignement par services (§ 2). Il ressort de la distribution de ces crédits un manque de cohérence de l'architecture budgétaire du renseignement (§ 3).

¹L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2.

²L. n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, *JORF*, n°162, 13 juillet 1991, p. 9 167.

³*Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc*, La Documentation française, Paris, 2008.

⁴L. n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la Défense, *JORF*, n°175, 31 juillet 2009, p. 12 173, texte n°1, Rapport annexé, art. 1.3.

⁵*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013.

⁶L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la Défense et la sécurité nationale, *JORF*, n°294, 19 décembre 2013, p. 20 570, texte n°1, Rapport annexé, art. 1.3.3.

§ 1 : Les moyens budgétaires alloués aux services selon les règles des finances publiques

Afin d'allouer des crédits budgétaires aux services de renseignement dans le cadre d'un programme d'action bien précis, les engagements pluriannuels en matière de finances publiques du renseignement (A) sont pris par l'exécutif et discutés par le Parlement. Ensuite, les moyens alloués au renseignement sont exécutés par la loi de finances (B).

A. Les engagements pluriannuels en matière de finances publiques du renseignement

La loi de programmation militaire permet de définir les engagements de la France en matière de défense nationale, de protection du territoire national et des intérêts fondamentaux de la Nation. Cette loi est un engagement pluriannuel initié par le Président de la République Jacques Chirac, en 1996, avec la loi du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002⁷. La seconde loi de programmation pour les années 2003 à 2008⁸ vint redéfinir les orientations de la France dans le domaine de la sécurité et de la défense, notamment en matière de politique européenne de défense.

Avec la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, les crédits de paiement envisagés avec en sus les ressources exceptionnelles ont été évalués au total à 184, 17 milliards d'euros⁹. Au total, les ressources budgétaires de la défense pour les années 2009 à 2014 s'élevèrent à 377 milliards d'euros au total en comprenant « *les crédits d'équipement, les effectifs et la masse salariale associée, les crédits de fonctionnement et l'activité des forces, les investissements et le fonctionnement des autres organismes du ministère, ainsi qu'une provision pour le financement des opérations extérieures* »¹⁰.

La dernière loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a prévu quant à elle pour les crédits de paiement et les ressources exceptionnelles un total de 189,98 milliards d'euros¹¹. La progression en crédits de paiement et ressources exceptionnelles par rapport aux sommes envisagées avec la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 est d'environ 3, 1%.

Avant que la programmation pour les années 2014 à 2019 ne soit totalement effectuée, le législateur est intervenu avec la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 prévoit quant à elle un montant de ressources totales de 162, 41 milliards d'euros¹². A titre de comparaison, hors ressources exceptionnelles et charges de pension, la loi du 13 décembre 2013 prévoyait pour les années 2014 à 2019 des ressources s'élevant à 154, 25 milliards d'euros¹³, tandis que la loi du 28 juillet 2015 prévoit que les ressources pour la même période s'élèveront à 161, 42 milliards d'euros, soit une hausse de 7,

⁷L. n°96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002, *JORF*, n°153, 3 juillet 1996, p. 9 985.

⁸L. n°2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, *JORF*, 29 janvier 2003, p. 1 744, texte n°1.

⁹L. n°2009-928 du 29 juillet 2009 préc., art. 3.

¹⁰*Ibid.*, Rapport annexé, art. 6.

¹¹L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 préc., art. 3.

¹²L. n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la Défense, *JORF*, n°173, 29 juillet 2015, p. 12 873, texte n°1, art. 2.

¹³*Ibid.*.

17 milliards d'euros ou environ 4, 5%. Cette hausse correspond au souhait du Président de la République d'augmenter les moyens financiers et humains de la mission « Défense » à la suite du Conseil de défense du 29 avril 2015, dans l'idée de « *financer les axes prioritaires que sont la protection du territoire national, l'équipement des forces, l'activité opérationnelle et le renseignement* »¹⁴.

B. Les moyens alloués au renseignement par la loi de finances

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001¹⁵ a remplacé l'ordonnance organique du 2 janvier 1959¹⁶, avec pour objet de reféfinir « *d'abord de manière radicale l'étendue des pouvoirs financiers du Parlement. [...] C'est dans cette perspective que la présentation du budget est profondément modifiée, en s'établissant par missions qui elles-mêmes regrouperont des programmes ; une innovation qui [...] devrait avoir pour effet de donner plus de « lisibilité » au document budgétaire et par conséquent peut-être plus d'attrait du fait d'une meilleure visibilité de l'action publique et de ses enjeux financiers* »¹⁷.

Les budgets des différents services sont ainsi attribués en fonction des actions définies dans des programmes, eux-mêmes composant les missions de la loi de finances. Ainsi, ce sont les résultats dans une logique de performance de la dépense publique qui entrent en ligne de compte, de telle sorte que « *les décideurs sont obligés de définir d'abord des politiques d'action en vue de l'obtention des crédits nécessaires* »¹⁸. Des programmes bien définis concernent les services de renseignement, où l'allocation de crédits se fait au regard du ministère d'appartenance. Cette spécialisation des programmes s'explique par le fait qu'avec la loi organique relative aux lois de finances et le principe de spécialité, l'attribution des crédits a lieu au niveau des programmes, et non plus des chapitres¹⁹. Les financements prévus par le biais de crédits ouverts sont « *constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement* »²⁰. En premier lieu, « *les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* »²¹. Quant aux crédits de paiement, ils « *constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement* »²².

¹⁴de la VERPILLIERE (C.), *Avis fait sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096), Tome III, Défense : Soutien et logistiques interarmées*, Commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, n°3115, 8 octobre 2015, p. 77.

¹⁵L. org. n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *JORF*, n°177, 2 août 2001, p. 12 480, texte n°1.

¹⁶Ord. n°59-2 du 2 janvier 1959 organique relative aux lois de finances, *JORF*, 3 janvier 1959, p. 180.

¹⁷BARILARI (A.) et BOUVIER (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, LGDJ, 3^{ème} éd., Paris, 2010, p. 27.

¹⁸*Ibid.*, p. 28.

¹⁹« *Les crédits sont effet spécialisés par programme, nouvelle unité de spécialisation, dont au surplus le périmètre ne doit pas nécessairement correspondre aux découpages administratifs actuels* », in *Ibid.*, p. 29.

²⁰L. org. n°2001-692 du 1^{er} août 2001 préc., art. 8.

²¹*Ibid.*, art. 8 al. 2.

²²*Ibid.*, art. 8 al. 3.

Afin de mieux connaître la répartition des crédits, la loi organique du 1^{er} août 2001²³ prévoit que la loi de finances soit complétée par des documents budgétaires : les bleus précisant les moyens alloués pour chaque mission budgétaire, les orange ou documents de politique transversale (DPT) qui ont trait à l'explication des politiques interministérielles et, les jaunes qui sont envoyés « *au Parlement en début de discussion budgétaire [pour] présenter, au sein d'un document unique, l'effort financier de l'Etat dans un domaine d'intervention donné, effort conduit de manière dispersée par plusieurs ministères* »²⁴.

S'il peut sembler paradoxal d'étudier le budget des services de renseignement en raison de leur caractère secret, ce budget peut néanmoins être observé avec la distribution des crédits au sein des missions et programmes car la loi organique relative aux lois de finances pose le principe de sincérité selon lequel « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* »²⁵.

La loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016²⁶ est venue fixée la dotation budgétaire pour chaque mission et a été complétée en cela par le décret du 29 décembre 2015²⁷ portant répartition desdits crédits au sein des différents programmes.

§ 2 : Des budgets du renseignement par service

Les services de la communauté du renseignement que sont la Direction générale de la sécurité intérieure (A), les services du ministère de l'Economie et des Finances (B) et du ministère des Armées (C) se voient distribuer des crédits budgétaires en fonction des programmes qui leur sont attribués.

A. Le budget de la Direction générale de la sécurité intérieure

Pour la Direction de la surveillance du territoire et les Renseignements généraux, le budget alloué était de 39,46 millions d'euros en 2006 et 40,58 millions d'euros en 2007, mais « *les documents budgétaires diffusés auprès des parlementaires et du public ne permettent pas de distinguer les sommes allouées à l'un et l'autre service* »²⁸. En 2011, le budget propre de la Direction centrale du renseignement intérieur s'élève à 40 millions d'euros²⁹. En 2013, les crédits de fonctionnement avec les fonds spéciaux inclus s'élèvent à 36 millions d'euros³⁰.

²³*Ibid.*

²³Ord. n°59-2 du 2 janvier 1959 préc., p. 180, art. 49 et 50.

²⁴<http://www.economie.gouv.fr/cedef/documents-budgetaires>, consulté le 6 octobre 2016.

²⁵L. org. n°2001-692 du 1^{er} août 2001 préc., art. 32.

²⁶L. n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, *JORF*, n°302, 30 décembre 2015, p. 24 164, texte n°1.

²⁷D. n°2015-1801 du 29 décembre 2015 portant répartition des crédits et découverts autorisés par la L. n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, *JORF*, n°302, 30 décembre 2015, p. 24 867, texte n°65.

²⁸JUNGHANS (P.), *Les services de renseignements français*, Ed. Edmond Dantès, collection « De l'ombre à la lumière », Paris, 2006, p. 37.

²⁹RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *L'espion du président. Au cœur de la police politique de Sarkozy*, Robert Laffont, Paris, 2012, p. 94.

³⁰Patrick CALVAR, in ADAM (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, compte rendu n°59, Assemblée nationale, 26 février 2013, p. 4.

En 2014, l'estimation du budget de la Direction générale de la sécurité intérieure est d'environ 200 millions d'euros³¹.

Pour tout le ministère de l'Intérieur, la lutte anti-terroriste et le plan « migrants » étant deux axes importants, ce ministère « doit bénéficier entre 2015 et 2017 de 1 400 créations d'emplois additionnelles, dont 1 100 au sein des services de renseignement, ainsi que 233 millions d'euros supplémentaires pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement, pour un montant total de 340 millions d'euros entre 2015 et 2017 »³². C'est au regard de la création de postes supplémentaires au sein de la Direction générale de la sécurité intérieure qu'il a été prévu depuis le début du quinquennat du Président François Hollande « de lui allouer un budget supplémentaire de fonctionnement de 12 millions d'euros »³³.

Avec la loi de finances du 29 décembre 2015 pour l'année 2016, le budget de la mission Sécurités est élevé à 9 947 622 820 euros en autorisations d'engagement et 9 950 153 384 euros en crédits de paiement³⁴.

Le budget du renseignement intérieur est compris dans l'action 01 « Ordre public et protection de la souveraineté » dudit programme 176 « Police nationale » avec un montant de 1 168 042 923 euros d'autorisations d'engagement et la même somme en crédits de paiement tout en sachant qu'hormis 2 000 euros de frais d'intervention, le reste concerne les dépenses en personnel³⁵. La difficulté réside en ce qu'il n'y a, absolument, aucune précision apportée sur les crédits de ce service du renseignement intérieur³⁶. En effet, si « les budgets et les effectifs des trois services de renseignement relevant du ministère de la Défense sont clairement identifiés au sein de la mission « Défense », ce n'est toujours pas [le cas] pour les services relevant du ministère de l'Intérieur »³⁷. En 2017, le budget du service de renseignement intérieur est encore classé secret défense, à la différence des autres services de renseignement, dont les crédits sont publics et connus lors des différentes lois de finances³⁸.

B. Les budgets des services du ministère de l'Economie et des Finances

Deux programmes différents allouent des crédits, pour le budget du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (1) et le budget de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (2).

³¹ROUSSELOT (P.), « Quel budget pour les services ? », pp. 26-28, *L'ENA hors les murs*, n°442, juin 2014, p. 27.

³²de MONTGOLFIER (A.), *Rapport général fait sur le projet de loi de finances pour 2016, Tome III : Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (Seconde partie de la loi de finances), Annexe n°29 a, Sécurités (Gendarmerie nationale ; Police nationale)*, Commission des finances, Sénat, n°164, 19 novembre 2015, p. 13.

³³POPELIN (P.), *Avis fait sur le projet de loi (n°3096) de finances pour 2016, Tome XIII, Sécurité*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°3117, 8 octobre 2015, p. 44.

³⁴L. n°2015-1785 du 29 décembre 2015 *op. cit.*, Etat B.

³⁵Loi de finances initiale 2016 – Extrait de la mission : Sécurités, Programme 176 : Police nationale, p. 2.

³⁶« La principale lacune du dispositif budgétaire est le silence qui entoure le budget de la DCRI/DGSI », in ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014 p. 27.

³⁷de MONTGOLFIER (A.), *op. cit.*, 19 novembre 2015, p. 40.

³⁸ADAM (P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement*, Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017, p. 28.

1. Le budget du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins

En 2011, ce service de renseignement financier disposait d'un modeste budget élevé à 4, 95 millions d'euros dans lesquels il faut compter 4, 64 millions d'euros en dépenses de personnel³⁹. Ce chiffre se maintient en 2014 puisqu'il est estimé à 5 millions d'euros⁴⁰.

Le budget de TRACFIN est quelque peu plus hermétique à discerner dans la loi de finances, car il relève du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières », lui-même composé de quatre actions. Le budget de ce service est compris dans le cadre de l'action 01 « Etat-major et politiques transversales » où sont agrégés les budgets de différentes structures relevant du ministère de l'Economie et des Finances⁴¹. Une autre partie du budget de ce service est alloué par l'action 05 « Prestations d'appui et de support ».

Ainsi, ce service de renseignement financier est isolé au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sans avoir d'action ou de sous-action qui lui soit propre dans le cadre d'un programme de politique économique transversale. Il en va de même dans le bleu budgétaire relatif à ce programme, où les effectifs de TRACFIN sont compris dans la ligne Autres avec sept autres services⁴².

Dans le cadre de la loi de finances pour 2016, le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » se voit doté d'un budget élevé (avec les dépenses de personnel) à 1 028 760 304 euros en autorisations d'engagement et 993 256 452 euros en crédits de paiement⁴³. Il est prévu dans l'action 01 « Etat-major et politiques transversales » un budget prévu de 355 997 956 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement⁴⁴.

Finalement, pour l'année 2016, le service de renseignement financier a son budget compris dans deux actions : l'action 01 « Etat-major et politiques transversales », celle-ci étant dotée de 335 014 501 euros d'autorisations d'engagement et 334 333 262 euros de crédit de paiement ; l'action 05 « Prestations d'appui et support » quant à elle dotée de 463 862 482 euros d'autorisations d'engagement et 421 269 317 euros crédits de paiement avec les dépenses de personnel comprises⁴⁵.

³⁹Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Paris, février 2012, p. 207.

⁴⁰ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, p. 27.

⁴¹Plus exactement « les crédits des cabinets ministériels, de certains services du Secrétariat général dont le service de communication (SIRCOM), de la Direction des affaires juridiques (DAJ), des personnels du service à compétence nationale Tracfin ou encore des politiques d'action sociale (restauration, tourisme, associations etc.) », in de MONTGOLFIER (A.), *op. cit.*, 19 novembre 2015, p. 37.

⁴²Projet de loi de finances 2016 – Extrait du bleu budgétaire de la mission : Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Programme 218 : Conduite et pilotage des politiques économiques et financières, p. 20.

⁴³L. n°2015-1785 du 29 décembre 2015 *op. cit.*, Etat B.

⁴⁴Projet de loi de finances 2016 – Extrait du bleu budgétaire de la mission : Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Programme 218 : Conduite et pilotage des politiques économiques et financières, p. 31.

⁴⁵Loi de finances initiale 2016 – Extrait de la mission : Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Programme 218 : Conduite et pilotage des politiques économiques, p. 2.

2. Le budget de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières

Pour l'année 2013, la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières disposait d'un budget de « 52 millions d'euros en personnel et 6,9 millions d'euros en fonctionnement »⁴⁶. Ce budget de fonctionnement réduit est complété par les « ressources provenant du fonds de concours de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) : 600 000 euros en 2012 et vraisemblablement de l'ordre de 450 000 en 2013 »⁴⁷. En 2014, le budget du renseignement douanier est estimé à 59 millions d'euros⁴⁸.

Dans la mesure où la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières relève organiquement de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), mais son budget relève quant à elle au programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges », avec 1 588 524 884 euros en autorisations d'engagement et 1 546 423 585 euros en crédits de paiement⁴⁹. Le budget du renseignement douanier est plus précisément compris dans l'action 01 « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière » disposant de 478 020 579 euros d'autorisations d'engagement et 468 697 203 euros de crédits de paiement⁵⁰.

C. Les crédits des services de renseignement du ministère des Armées

La loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 prévoit pour la mission « Défense », un budget total de 189, 98 milliards d'euros, et 183, 86 milliards d'euros de crédits budgétaires⁵¹. Avec la loi de finances pour 2016, les crédits concernant le renseignement des services du ministère des Armées sont compris dans le programme 178 « Préparation et emploi des forces », mais aussi dans le programme 144 « Environnement et prospective de défense » avec les actions 03 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » et 07 « Prospective de défense »⁵². Il est étonnant de voir que c'est la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) qui est responsable du programme 144 et « que la DGSE, qui représente plus de la moitié des dépenses, dépende du délégué aux affaires stratégiques [DGRIS aujourd'hui], quasi inexistant en termes d'effectifs et de crédits »⁵³. De nombreux crédits sont attribués à la Direction générale de la sécurité extérieure (1), à la Direction du renseignement militaire (2) et à la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (3).

⁴⁶Jean-Paul GARCIA, in ADAM (A.), Commission de la défense nationale et des forces armées, compte rendu n°52, Assemblée nationale, 12 février 2013, p. 3.

⁴⁷*Ibid.*, p. 3.

⁴⁸ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

⁴⁹L. n°2015-1785 du 29 décembre 2015 *op. cit.*, Etat B.

⁵⁰Loi de finances initiale 2016 – Extrait de la mission : Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Programme 302 : Facilitation et sécurisation des échanges, p. 2.

⁵¹L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 préc., pt 5.

⁵²Il faut savoir que « la responsabilité du programme 144 incombe depuis 2015 à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) qui, en la matière, a pris la suite de l'ancienne Direction des affaires stratégiques (DAS) », in BRUNEAU (I.), *op. cit.*, 8 octobre 2015, p. 11.

⁵³ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 28.

1. Les nombreux crédits de la Direction générale de la sécurité extérieure

Le budget du service français du renseignement extérieur est en constante évolution (1°) et se voit allouer des crédits en vertu des programmes 144 (2°) et 212 (3°).

1° La constante évolution du budget du renseignement extérieur

En 1983, la Division des affaires financières gérait un budget de 332 millions de francs qui lui ont été affectés, « *en augmentation de près de 10% par rapport à 1982* »⁵⁴. Le rôle de la réorientation des fonds était effectué en 1983 par le responsable de la Division des affaires financières avec pour rôle tant d'« *affecter les crédits de création d'emplois ou d'équipement, que la masse salariale et le « blanchissage », le transfert des fonds nécessaires aux opérations spéciales ou au paiement d'agents contractuels étrangers* »⁵⁵.

Pour l'année 1988, la Direction générale de la sécurité extérieure dispose d'un budget de 676, 9 millions de francs, budget montrant une progression de son budget puisque la loi de finances pour 1981⁵⁶ avait accordé à ce service 266, 79 millions de francs⁵⁷. La progression concerne aussi les frais d'équipement, puisque cette Direction avait 62 millions de francs de budget pour ce domaine, et voit le même budget passer à 310 millions de francs, en 1988, en raison de l'accroissement des matériels informatiques et des systèmes d'écoutes⁵⁸.

Les budgets votés par le Parlement permettent une hausse de 9,9% du budget de la DGSE, entre 2001 et 2003, pour enfin atteindre 152,3 millions d'euros de budget pour l'année 2006⁵⁹. En comparaison et à la suite des attentats du 11 septembre 2001, « *les services américains, britanniques et allemands ont vu leurs budgets augmenter de 40%* »⁶⁰. Cette Direction voit son budget considérablement augmenter ensuite, puisqu'il est estimé en 2014 à 651 millions d'euros⁶¹.

Le budget du renseignement extérieur est compris dans trois programmes budgétaires : le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », le programme 212 « Soutien de la politique de défense », sans oublier le programme 129 « Coordination du programme gouvernemental » concernant les fonds spéciaux. Ce service a reçu avec « *la loi de finances initiale pour 2013 [...] 655 millions d'euros d'autorisations d'engagement* »⁶².

Au terme de la loi de finances pour 2016, et en comprenant les dépenses de personnel, le programme 144 « Environnement et prospective de défense » est doté d'un budget élevé à 1 295 709 842 euros en autorisations d'engagement et 1 291 289 716 euros en crédits de paiement. Le programme 212 « Soutien de la politique de défense » dispose de 21 468 009

⁵⁴FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *Au cœur de l'Etat, l'espionnage*, Ed. Autrement, Paris, 1983, p. 82.

⁵⁵*Ibid.*

⁵⁶L. n°80-1094 du 30 décembre 1980 de finances pour 1981, *JORF*, 31 décembre 1980, p. 3 099.

⁵⁷GUINNEL (J.) et VIOLET (B.), *Services secrets. Le pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand*, Editions La Découverte, Paris, 1988, p. 164.

⁵⁸« *Ce quintuplement s'explique par l'informatisation massive des fichiers et la création de bases de données spécifiques développées avec des matériels et des logiciels de conception française, mais aussi par l'achat et le développement en France de systèmes d'écoutes radio-électriques très perfectionnés* », in *Ibid.*, p. 164.

⁵⁹JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 37.

⁶⁰*Ibid.*, p. 43.

⁶¹ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

680 euros d'autorisations d'engagement, pour 21 167 994 557 euros de crédits de paiement. Dans le cadre du programme 129 « Coordination du programme gouvernemental », il est alloué un budget de 660 923 977 en autorisations d'engagement, et 62 093 373 en crédits de paiement⁶³.

2° Les crédits alloués au terme du programme 144

Dans le cadre de l'action 03 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » du programme 144, il y a la sous-action 31 « Renseignement extérieur, finançant essentiellement le service du renseignement extérieur⁶⁴. Ainsi, le budget du renseignement extérieur prévu à la sous-action 31 s'élève à 249, 51 millions d'euros en autorisations d'engagement et 234,61 millions en crédits de paiement, soit respectivement une baisse de 11, 11% et 12,73% par rapport à la loi de finances pour 2015⁶⁵.

La sous-action 31 comprend elle-même trois opérations stratégiques (OS) : il y a en premier lieu l'opération stratégique « Activités opérationnelles » (OS AOP) augmenté de 5% en 2016 en raison d'une augmentation même de l'activité opérationnelle⁶⁶. Outre cette opération stratégique, il faut aussi compter sur l'opération stratégique « Fonctionnement et activités spécifiques (OS FAS) » *« qui finance les dépenses de fonctionnement courant pour le soutien des personnels et des structures mais aussi les dépenses spécifiques du ministère »*⁶⁷. Enfin, l'opération stratégique « Renseignement » a trait aux dépenses concernant les dépenses et investissements pour les opérations de cette Direction.

Hors dépenses en personnel, l'allocation de crédits du programme 144 « Environnement et prospective de défense » prévus dans la sous-action 31 « Renseignement extérieur » de l'action 03 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France », les autorisations d'engagement dudit renseignement extérieur ont été fixées 270 002 491 euros⁶⁸. Finalement, les crédits de paiement furent fixés dans cette sous-section 31 à 257 783 862 euros⁶⁹.

⁶²Erard CORBIN de MANGOUX, in ADAM (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, compte rendu n°56, Assemblée nationale, 20 février 2013, p. 3.

⁶³L. n°2015-1785 du 29 décembre 2015 *op. cit.*, Etat B.

⁶⁴Cette sous-action pour but d'« assurer le financement de la DGSE. Celle-ci prend en charge la collecte, l'analyse, la synthèse et la diffusion du renseignement extérieur au bénéfice des autorités gouvernementales afin de leur permettre une prise de décision éclairée. Elle est aussi seule en charge de l'action clandestine à l'étranger », in BRUNEAU (I.), *op. cit.*, 8 octobre 2015, p. 12.

⁶⁵*Ibid.*, p. 10.

⁶⁶Cette sous-action « regroupe les dépenses d'alimentation et de déplacement des personnels sur les zones de crise (indemnités de mission, transports par voie aérienne et ferroviaire) », in *Ibid.*, p. 13.

⁶⁷*Ibid.*.

⁶⁸Loi de finances initiale 2016 – Extrait de la mission : Défense, Programme 144 : Environnement et prospective de la politique de Défense, p. 3.

⁶⁹*Ibid.*

3° Les crédits du renseignement extérieur en vertu du programme 212

Le programme 144 n'est pas le seul à financer cette Direction du renseignement extérieur, dans la mesure où en 2016 il y a eu « *un effort réalisé en matière d'effectifs avec la création de 101 emplois au profit de la DGSE, imputés au titre 2 du programme 212 « Soutien de la politique de défense », de la poursuite des démarches de mutualisation des actions des services de renseignement et, enfin, de la réalisation d'investissements interministériels* »⁷⁰. En effet, au regard du programme 212 « Soutien de la politique de Défense » et, dans l'action 50 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » pour le personnel travaillant pour le programme « Environnement et prospective de la politique de Défense », la sous-action 50-01 « Renseignement extérieur » est dotée d'un budget de dépenses en personnel de 412 889 922 euros en matière de crédits de paiement⁷¹ similaires aux autorisations d'engagement⁷². Pour l'année 2015, cette même sous-action était dotée d'un budget 462 967 947 euros en crédits de paiement⁷³, soit une baisse non négligeable de 50 078 025 euros entre 2015 et 2016.

2. Les crédits alloués à la Direction du renseignement militaire

La Direction du renseignement militaire voit son budget augmenter, entre 2001 et 2003, de 17,7%, pour s'élever à 21,6 millions d'euros en 2006⁷⁴. Sans commune mesure, le budget du renseignement militaire américain seul s'élevait, à la même période, à 27 milliards de dollars⁷⁵ soit près de 22 milliards d'euros (sans cependant avoir de précisions sur l'intégration ou non dans ce budget des sommes concernant les satellites et drones).

Pour l'année 2013 et dans le cadre du programme 178, la Direction du renseignement militaire disposait d'un budget de 155 millions d'euros, « *dont 34 millions hors dépenses de personnels et finançant pour l'essentiel des équipements nécessaires à la conduite des opérations. Les grands programmes d'équipement pour le renseignement, dont les satellites et les drones, ne sont pas à la charge de la DRM mais de l'état-major des armées* »⁷⁶. Pour l'année 2014, le budget total de la Direction militaire pouvait être estimé à 167 millions d'euros⁷⁷.

C'est le programme 178 « Préparation et emploi des forces » qui distribue les crédits de la Direction du renseignement militaire, et plus spécifiquement au sein de l'action 01 « Planification des moyens et conduite des opérations », ayant pour but d'assurer « *le financement de divers organismes interarmées, de la Direction du renseignement militaire*

⁷⁰BRUNEAU (I.), *op. cit.*, 8 octobre 2015, p. 12.

⁷¹Loi de finances initiale 2016 – Extrait de la mission : Défense, Programme 212 : Soutien de la politique de Défense, p. 5.

⁷²*Ibid.*, p. 2.

⁷³*Ibid.*, p. 10.

⁷⁴JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 37.

⁷⁵<http://www.cf2r.org/fr/editorial-eric-denece-1st/les-moyens-insuffisants-du-renseignement-francais.php>, consulté le 29 septembre 2016.

⁷⁶Général Didier BOLELLI, in ADAM (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, compte rendu n°55, Assemblée nationale, 19 février 2013, p. 4.

⁷⁷ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

(DRM) et de la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes de la Défenses (DIRISI) »⁷⁸. Concernant le service de renseignement militaire, l'action 01 comprend la sous-action 01-11 « Renseignement d'intérêt militaire ». Cette sous-action prévoit dans le projet de loi de finances pour 2016 173 789 573 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit 5, 20% de plus par rapport à la loi de finances pour 2015, et 173 243 219 euros de crédits de paiement soit 5, 46% d'augmentation par rapport à 2015⁷⁹. Plus précisément et hors dépenses de personnel, « le budget de la DRM (...) s'établit à 37,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 36,7 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une baisse de 2,1% en autorisations d'engagement et de 1,2% en crédits de paiement. En revanche, les dépenses de titre 2 (dépenses de personnel) de la DRM connaîtront une nette progression de 7, 4% pour atteindre 136,9 millions d'euros »⁸⁰.

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2016, ce programme est doté de 9 183 105 010 euros en autorisations d'engagement et 7 277 174 335 euros en crédits de paiement⁸¹. Au sein de l'action 01 « Planification des moyens et conduite des opérations », la sous-action 01-11 « Renseignement d'intérêt militaire » prévoit 36 855 763 euros d'autorisations d'engagement⁸². Les crédits de paiement sont légèrement inférieurs avec 18 760 499 euros de dépenses de fonctionnement et 17 548 910 euros de dépenses d'investissement, soit un total de 36 309 409 euros de crédits de paiement⁸³. En comparaison, il y a eu pour 2015, 37 670 695 euros d'autorisations d'engagement⁸⁴ et 36 751 898 euros de crédits de paiement⁸⁵. La Direction du renseignement militaire subit entre 2015 et 2016, une perte sensible de 442 489 euros.

3. Les crédits de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense

Tout comme le renseignement extérieur, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense se voit attribuer les crédits par les programmes 144 (1°) et 212 (2°).

1° Le budget du renseignement de sécurité et de Défense dans le programme 144

La Direction du renseignement et de la sécurité de la défense disposait d'un budget de 4,3 millions de francs pour l'année 1982, alors que cette Direction en demandait 8 millions, juste en frais d'équipement notamment pour les ordinateurs et logiciels⁸⁶. « L'arrivée de Jacques Chirac et de son ministre André Giraud eut cependant pour effet de donner un coup de fouet aux investissements de la DPSD, qui passèrent de 7 millions au budget de 1986 à 19 millions au budget de 1987 (+ 171%), essentiellement consacrés, là encore, à l'achat de

⁷⁸de la VERPILLIERE (C.), *op. cit.*, 8 octobre 2015, p. 12.

⁷⁹*Ibid.*, p. 10.

⁸⁰*Ibid.*, p. 13.

⁸¹L. n°2015-1785 du 29 décembre 2015 préc., Etat B.

⁸²Loi de finances initiale 2016 – Extrait de la mission : Défense, Programme 178 : Préparation et emploi des forces, p. 2.

⁸³*Ibid.*.

⁸⁴*Ibid.*, p. 4.

⁸⁵*Ibid.*, p. 5.

⁸⁶GUISNEL (J.) et VIOLET (B.), *op. cit.*, 1988, p. 128.

matériels informatiques »⁸⁷. Puis, entre 2001 et 2003, son budget a augmenté de 7,5% et s'est élevé en 2006 à 11,9 millions d'euros⁸⁸.

En 2013, le budget de cette Direction est compris dans le « programme budgétaire 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », qui est celui de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) et de la DGSE, avec un montant de « 11,8 millions d'euros sur lesquels 9,6 millions sont dédiés au fonctionnement et 2,2 millions aux investissements. Les principales dépenses concernent les équipements en matériels informatiques et transmissions spécialisées »⁸⁹. En parallèle, le budget lié aux crédits de personnel s'élève en 2013 « à 83,1 millions d'euros, sachant que le repyramidage nécessiterait 85,5 millions d'euros »⁹⁰. Pour l'année 2014, l'estimation faite du budget de cette Direction du renseignement s'élève à 93 millions d'euros⁹¹.

Dans le cadre de l'action 03 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » du programme 144, le budget du renseignement et de la sécurité de la défense prévu à la sous-action 32 est évalué à un montant de 12,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,05 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui correspond par rapport à la loi de finances pour 2015 à une augmentation de 14,56 % d'autorisations d'engagement et à une diminution de 6,01% en crédits de paiement⁹². Cette sous-action 32 « Renseignement de sécurité et de défense » a pour but d'assurer « le financement de la sécurité du personnel, des informations, du matériel et des installations sensibles de Défense, missions assurées par la DPSD »⁹³. A l'image de la Direction générale de la sécurité extérieure, l'ex-Sécurité militaire comprend dans la sous-action 32 trois opérations stratégiques aux mêmes intitulés.

Pour autant, cette Direction du renseignement et de la sécurité de la défense est aussi visée dans d'autres programmes d'allocation des crédits avec « trois mesures de transferts internes, vers le programme 178 « Préparation et emploi des forces » (463 418 €), vers le programme 212 « Soutien de la politique de Défense » (63 000 €) et vers le programme 180 « Presse » (11 822 €) »⁹⁴.

En matière de réalisation des objectifs, ce service est le seul à avoir son propre objectif à atteindre, « Améliorer le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel est économique lié à la Défense » avec deux indicateurs : « Taux d'avis émis dans les délais prescrits » et « Taux des sites du domaine militaire et des sites industriels économiques liés à la défense inspectés dans les délais prescrits » avec respectivement 96% et 93% d'objectifs

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸Pascal JUNGHANS, *Les services de renseignements français*, Ed. Edmond Dantès, collection « De l'ombre à la lumière », Paris, 2006, p. 37.

⁸⁹Général Jean-Pierre BOSSER, in Patricia ADAM, Commission de la défense nationale et des forces armées, compte rendu n°54, mercredi 13 février 2013, p. 5.

⁹⁰*Ibid.*

⁹¹ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

⁹²BRUNEAU (I.), *op. cit.*, 8 octobre 2015, p. 10.

⁹³*Ibid.*, p. 13.

⁹⁴*Ibid.*

réalisés en 2014⁹⁵. A la différence de l'espionnage ou du contre-espionnage, ces indicateurs objectifs sont non seulement réalisables mais aussi aisément vérifiables.

2° Un budget complété par le programme 212

Au regard du programme 212 « Soutien de la politique de Défense » et, dans l'action 50 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » pour le personnel travaillant pour le programme « Environnement et prospective de la politique de défense », la sous-action 50-02 « Renseignement de sécurité et de Défense » dispose d'un budget de dépenses en personnel d'un montant de 84 694 268 euros en crédits de paiement⁹⁶ qui sont similaires aux autorisations d'engagement⁹⁷. Pour l'année 2015, les crédits de paiement se sont élevés à 69 256 505 euros⁹⁸ ce qui équivaut à une augmentation de 15 437 763 euros en dépenses de personnel.

De plus, hors dépenses de personnel et dans le cadre du programme 144 « Environnement et prospective de la défense », l'action 03 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France », la sous-action 32 « Renseignement de sécurité et de Défense » prévoit 12 250 696 euros d'autorisations d'engagement et 10 050 695 euros de crédits de paiement dont 7 263 291 euros de dépenses de fonctionnement et 2 787 404 euros de dépenses d'investissement⁹⁹.

Si cette sous-action était dotée de 10 693 912 de crédits de paiement pour l'année 2015¹⁰⁰, il est observé une baisse en 2016 de 643 217 euros. Par ailleurs, si les dépenses d'investissement augmentent de 707 404 euros en 2016, la baisse peut être constatée au niveau des dépenses de fonctionnement où il y a un manque de 1 350 621 euros par rapport à 2015¹⁰¹.

§ 3 : *Le manque de cohérence de l'architecture budgétaire du renseignement*

Si les services de renseignement ont des programmes qui les concernent personnellement, l'architecture budgétaire est source d'éparpillement (A), qui a besoin d'une plus grande lisibilité (B).

A. L'architecture budgétaire source d'éparpillement

Alors que le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 fait du renseignement un axe essentiel de la stratégie française, « *la priorité politique donnée au*

⁹⁵Défense, budget général, mission ministérielle, projets annuels de performance, Annexe au projet de loi de finances pour 2016, p. 28-29.

⁹⁶Loi de finances initiale 2016 – Extrait de la mission : Défense, Programme 212 : Soutien de la politique de Défense, p. 5.

⁹⁷*Ibid.*, p. 2.

⁹⁸*Ibid.*, p. 10.

⁹⁹Loi de finances initiale 2016 – Extrait de la mission : Défense, Programme 144 : Environnement et prospective de la politique de Défense, p. 2.

¹⁰⁰*Ibid.*, p. 3.

¹⁰¹*Ibid.*

renseignement ne trouve pas sa traduction dans le projet de loi de finances pour 2016 »¹⁰². Cela s'observe en comparant le budget du renseignement dans d'autres Etats, c'est-à-dire que quand le budget dans ce domaine augmente de 9%, entre 2001 et 2005, sur la même période, « *les augmentations budgétaires atteignaient en moyenne 40% outre-manche et outre-Atlantique* »¹⁰³. Outre la question de l'insuffisance des moyens par rapport aux homologues étrangers, la critique porte notamment sur le nombre trop important de programmes budgétaires complexifiant la lecture d'un budget du renseignement, comme par exemple au niveau du ministère des Armées, où les budgets des trois services de renseignement sont répartis entre les programmes 144, 178 et 212, mais il y a aussi « *les équipements spécifiques dont ils ont usage (satellites, drones, SIC...) [qui] sont inscrits au programme 146 et maintenus en condition opérationnelle au programme 178 ; les études et analyses extérieures sont financées à partir de crédits du programme 144 Analyses stratégiques* »¹⁰⁴. A travers cette nomenclature budgétaire quelque peu alambiquée, il est difficile pour le Parlement d'effectuer un contrôle efficient sur le budget du renseignement, mais encore de voir l'importance donnée par le Président de la République à propos du renseignement¹⁰⁵.

Par ailleurs, une autre critique de l'architecture budgétaire est intrinsèquement liée au caractère organisationnel du renseignement français, puisque « *l'éloignement administratif et budgétaire de la DRM par rapport à la DGSE ou la DRSD la survivance de bastions, tels que la DRPP, ou de postes isolés, comme le SCRT ou l'Académie du Renseignement, la multiplicité des responsables de programmes sont autant de réalités qui affaiblissent toute perspective rationnelle d'un cadre commun et ruinent tout espoir d'une politique budgétaire cohérente* »¹⁰⁶. C'est la raison pour laquelle il a par exemple été proposé pour les services relevant du ministère de l'Intérieur que des crédits soient alloués dans une action « Renseignement » et soit ainsi dédiée pour la Direction générale de la sécurité intérieure et la composante renseignement de la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris, ce « *qui ne nécessite aucune modification de l'architecture administrative actuelle du renseignement intérieur, [et qui] est d'autant plus importante que plusieurs personnes ont exprimé lors des auditions une inquiétude sur la répartition de l'effort budgétaire au sein du programme* »¹⁰⁷. Cette action pourrait ainsi concerner quatre services, outre les deux précédemment cités, l'action « Renseignement » aurait aussi trait au Service central du renseignement territorial et à la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle de la Gendarmerie nationale.

¹⁰²RABAULT (V.), *Rapport fait sur le projet de loi de finances pour 2016, Annexe n°11, Défense : Préparation de l'avenir*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Assemblée nationale, n°3110, 8 octobre 2015, p. 71.

¹⁰³<http://www.cf2r.org/fr/editorial-eric-denece-lst/les-moyens-insuffisants-du-renseignement-francais.php>, consulté le 29 septembre 2016.

¹⁰⁴RABAULT (V.), *op. cit.*, 8 octobre 2015, p. 13.

¹⁰⁵*Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁶ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 28.

¹⁰⁷de MONTGOLFIER (A.), *op. cit.*, 19 novembre 2015, p. 41.

B. Le besoin d'une plus grande lisibilité

C'est au nom de la rationalité budgétaire que la loi organique relative aux lois de finances a été instaurée afin de rendre le plus intelligible possible le budget de l'Etat. Dans un souci de cohérence en matière de renseignement au sein du ministère des Armées, il serait pertinent de suivre la recommandation faite dans l'Annexe 11 du rapport fait sur le projet de loi de finances pour 2016 selon laquelle « *l'affirmation politique de l'importance du renseignement, militaire et civil, devrait se traduire par la création d'une mission ou, a minima, d'un programme dédié, agglomérant les différentes sous-actions directement en lien avec le renseignement* »¹⁰⁸. La création de cette mission « Renseignement » permettrait ainsi de mettre en avant la politique publique du renseignement « *au sens de l'article 7 de la loi organique* »¹⁰⁹, avec la création d'une mission propre au renseignement, comprenant elle-même plusieurs programmes afférant à la thématique du renseignement, dans le cadre de la politique publique du renseignement¹¹⁰, telle qu'elle est expressément inscrite désormais, dans le Code de la sécurité intérieure¹¹¹.

La réforme opérée par la loi organique relative à la loi de finances a été entreprise en vue d'une meilleure visibilité peut sembler paradoxale par rapport au secret qui incombe aux activités de renseignement. En effet, « *ces zones d'ombre entretiennent une opacité peu conforme à l'esprit de transparence, fut-il raisonnablement limité* »¹¹². Pour illustrer ces propos, il y a aujourd'hui seulement la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense et la Direction du renseignement militaire qui disposent d'indicateurs comme le prévoit la loi organique relative à la loi de finances de 2001¹¹³, mais « *les autres services ne proposent pas d'indicateurs, ce que regrettent certains parlementaires, au moins dans les domaines de la gestion des ressources humaines. De fait, il n'existe aucun objectif et indicateur commun et propre à la fonction « renseignement »* »¹¹⁴.

Si l'idée de la création d'une mission « Renseignement » paraît appropriée et permettrait de prendre en compte les différents services de renseignement comme le Bureau du renseignement pénitentiaire ou encore éviter de perdre de vue les crédits du renseignement économique et financier au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », cette hypothèse peut sembler longue et dure à mettre en œuvre, mais il serait néanmoins intéressant d'envisager « *la rédaction d'un « document de politique transversale » (DPT) destiné à améliorer la visibilité du dispositif et l'information parlementaire* »¹¹⁵, ou encore penser « *la création d'une mission interministérielle « sécurité nationale » ou « renseignement » [où ici] le bénéfice attendu dépend des capacités réelles du*

¹⁰⁸RABAULT (V.), *op. cit.*, 8 octobre 2015, p. 14.

¹⁰⁹LAURENT (S.-Y.), *Pour une véritable politique publique du renseignement*, Institut Montaigne, étude juin 2014, p. 27.

¹¹⁰L. org. n°2001-692 du 1^{er} août préc., art. 7.

¹¹¹« *La politique publique du renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation* », CSI, art. L. 811-1.

¹¹²ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

¹¹³L. org. n°2001-692 du 1^{er} août 2001 préc., art. 48 4°.

¹¹⁴ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 28.

¹¹⁵*Ibid.*

pilotage interministériel »¹¹⁶. Toutes les propositions sont ainsi bienvenues pour proposer une architecture budgétaire du renseignement qui soit lisible et cohérente, et ne soit donc pas, *a contrario*, source d'éparpillement.

Section 2 : Les fonds spéciaux

La première forme de fonds spéciaux remonte à l'Ancien Régime avec les « *ordonnances de comptant* » et les « *acquis de comptant* » et sont perpétués sous la période de la Restauration avec les « *dépenses secrètes de la police* »¹¹⁷. « *Les fonds spéciaux sont quasi-exclusivement destinés à des actions relevant des services de renseignement* »¹¹⁸ à savoir que « *l'Etat utilise ces fonds pour sa sécurité tant intérieure qu'extérieure, en agissant sur la vie politique des Etats étrangers* »¹¹⁹. En raison de la spécificité de ces crédits, il y a la nécessité d'un cadre législatif propre aux fonds spéciaux (§ 1), liée à l'opacité des fonds spéciaux (§ 2). C'est aussi la raison pour laquelle un contrôle est opéré par la Commission de vérification des fonds spéciaux (§ 3).

§ 1 : La nécessité d'un cadre législatif propre aux fonds spéciaux

Les fonds spéciaux sont nécessaires aux financements des opérations clandestines (A). La procédure des fonds spéciaux devant évoluer, il a fallu une refonte des fonds spéciaux avec la réforme de 2001 (B). De manière pratique, il est procédé à une distribution des fonds spéciaux par service (C).

A. Les fonds spéciaux nécessaires aux financements des opérations clandestines

Il s'avère que les fonds spéciaux sont indispensables afin d'entraver l'autofinancement des services spécialisés pour leurs opérations clandestines (1). L'encadrement juridique de régulation des fonds spéciaux a ainsi été instauré (2).

1. Les fonds spéciaux indispensables dans l'entrave à l'autofinancement des services spécialisés pour leurs opérations clandestines

Faute de moyens pour des actions clandestines, il a fallu que les services spécialisés ayant besoin de moyens se finançassent eux-mêmes, comme par exemple, lors de la guerre d'Indochine, les Groupements de commandos mixtes aéroportés (GCMA) relevant du Service de documentation et de contre-espionnage (SDECE) se mirent à vendre de l'opium dans l'idée de financer les maquis du peuple Hmong¹²⁰ qui combattait le vietminh, en cela « *approuvés*

¹¹⁶*Ibid.*

¹¹⁷BUISSON (J.) et CABANNES (X.), « Les moyens budgétaires des activités de renseignement », pp. 93-106, in WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 96.

¹¹⁸VINÇON (S.), *Avis sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement*, Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Sénat, n°339, 20 juin 2007, p. 9.

¹¹⁹BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 99.

¹²⁰Le SDECE met au point un trafic d'opium (« Opération X ») pour financer les 40 000 maquisards, l'empereur Bao Daï recevant des commissions de ce trafic, in FOLLOROU (J.) et NOUZILLE (V.), *Les parrains corses. Leur histoire, leurs réseaux, leurs protections*, Fayard, Paris, 2004, p. 194-196.

par le commandant en chef, le général Raoul Salan, et par son adjoint pour le renseignement, le colonel Jean Gracieux »¹²¹. L'opération des services secrets français de financement des maquis par le trafic d'opium est l'ancêtre des opérations *Air America* organisées par le renseignement extérieur américain (CIA) afin de s'autofinancer et de soutenir Ngô Dinh Diem, le président sud-vietnamien mis en place par les Américains lors de la guerre du Viêtnam¹²².

Cette situation empira, étant donné le lien de certains membres du renseignement extérieur (SDECE) avec le milieu criminel corse dans le cadre du trafic de drogue ou « *Corsican connection* », d'autant plus que ce trafic fut pérennisé par le fait que les gaullistes s'allièrent aux mafieux corses à travers le Service d'action civique (SAC) pour contrer l'Organisation armée secrète (OAS) pro-Algérie française¹²³. Ce lien ombilical entre le milieu mafieux et le renseignement extérieur sera maintenu par la suite¹²⁴.

La pratique des fonds spéciaux est originale et particulière, étant la nature et la finalité des fonds affectés aux activités des services de renseignement, et l'absence de contrôle¹²⁵.

L'existence des fonds spéciaux et leur nécessité s'explique par le fait que « *l'Etat utilise ces fonds pour sa sécurité tant intérieure qu'extérieure, en agissant sur la vie politique des Etats étrangers* »¹²⁶.

C'est à la même période que le financement des maquis en Indochine que la loi du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits pour l'exercice 1946 encadre juridiquement les fonds spéciaux¹²⁷.

2. L'encadrement juridique nécessaire à la régulation des fonds spéciaux pour les services

Avec pour idée de donner un cadre juridique cohérent dans l'attribution des fonds spéciaux, tout en respectant l'idée que ces fonds sont distribués pour les services de renseignement français, la loi du 27 avril 1946 a instauré un nouveau cadre à cet effet, où il appartient au chef du Gouvernement de distribuer ces fonds spéciaux aux ministres concernés¹²⁸, avec en plus la mise en place d'un gestionnaire de ces fonds qui est responsable

¹²¹FALIGOT (R.), GUISEL (J.) et KAUFFER (R.), *Histoire politique des services secrets*, Editions La Découverte, Paris, 2013, p. 112.

¹²²FOLLOROU (F.) et NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2004, p. 194-196.

¹²³*Ibid.*, p. 191-192.

¹²⁴Les Corses continuent à être barbouzées « demi-solde » SAC en métropole pour lutter contre l'OAS, en menant des actions pour le SDECE en Amérique latine ou encore en participant aux réseaux de Jacques Foccart en Afrique, *in Ibid.*, p. 209-211.

¹²⁵« *Les garde-fous habituels n'existent pas, c'est donc un vrai et grand problème de faire en sorte que les finances de la DGSE soient bonnes et intègres. A contrario, on ne saurait multiplier les précautions sans nuire rapidement aux avantages que doit précisément offrir ce mode de financement. Je me souviens de cet agent prétendant qu'il avait perdu la trace d'un terroriste à Beyrouth pour avoir trop attendu le ticket de caisse du serveur: depuis quelque temps, la Centrale était devenue plus exigeante pour les 'pièces justificatives de dépense'* », in SILBERZAHN (C.), *Au cœur du secret. 1 500 jours aux commandes de la DGSE (1989-1993)*, Arthème Fayard, Paris, 1995, p. 43.

¹²⁶BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 99.

¹²⁷L. n°46-854 du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits pour l'exercice 1946, *JORF*, 1^{er} mai 1946, p. 3 630.

¹²⁸« *Avant que n'intervienne la loi du 27 avril 1946, ces crédits étaient inscrits dans différents budgets ministériels tant civils que militaires. Il y avait donc plusieurs ministres chargés de leur gestion... ce qui*

devant le Parlement¹²⁹. Les crédits des fonds spéciaux étaient inscrits sur le budget des services généraux du Premier ministre¹³⁰.

Plus précisément, il y avait deux catégories de fonds spéciaux, à savoir les « *fonds spéciaux du Gouvernement* » et les « *fonds spéciaux à destination particulière* », ce dernier comprenant lui-même deux sous-catégories, les « *dépenses de la Direction générale de la sécurité extérieure et les dépenses diverses* »¹³¹. Ces différents fonds spéciaux étaient ensuite ordonnancés par le Premier ministre (et non soumis au contrôleur financier¹³²), tous les mois, où l'ordre est donné par le chef du Gouvernement aux services du Trésor de lui allouer directement¹³³ les fonds spéciaux en son nom propre¹³⁴. Dans un deuxième temps, le Premier ministre remettait « *matériellement*¹³⁵ *les fonds spéciaux qui ont été virés sur ses comptes. A cet effet, il émet une ordonnance de paiement* »¹³⁶. Les ministres concernés recevaient de la part du chef du Gouvernement les fonds spéciaux prévus et devaient rendre compte de la gestion de ces fonds¹³⁷, mais aussi rétablir les sommes non dépensées¹³⁸.

multipliait l'opacité, les risques d'usages abusifs et les scandales », in BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 97.

¹²⁹ « *Il ne peut être ouvert de crédits de fonds spéciaux qu'au budget de la présidence du Gouvernement. Le président du Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale de l'emploi de ces fonds. Les ministres intéressés sont responsables devant le président du Gouvernement des sommes mises par ce dernier à leur disposition* », L. n°46-854 du 27 avril 1946 préc., art. 42 al. 1.

¹³⁰ Ces fonds spéciaux s'élevaient pour l'année 2001 à 393 777 377 francs, D. n°2000-1375 du 30 décembre 2000, *JORF*, n°303, 31 décembre 2000, p. 21 271, texte n°31, Annexe, Etat A.

¹³¹ BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 98.

¹³² « *Contrairement au droit commun, l'ordonnancement du Premier ministre n'est pas soumis au visa du contrôleur financier. La somme en quelque sorte 'réclamée' par le Premier ministre lui est versée mensuellement, sur un compte courant à nom, soit à la paierie générale du Trésor soit auprès de la Banque de France. Le Premier ministre charge alors le secrétaire général du Gouvernement du soin de répartir cette somme, et ce mensuellement, entre les divers bénéficiaires, conformément au choix qu'il a opérés* », in *Ibid.*, p. 100.

¹³³ « *Des décrets pris en Conseil des ministres dans le délai d'un mois procéderont au transfert à la présidence du Gouvernement des fonds spéciaux actuellement inscrits dans les différents budgets tant civils que militaires* », L. n°46-854 préc., art. 42 al. 3.

¹³⁴ BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 100.

¹³⁵ « *Selon le communiqué du Premier ministre du 18 juillet 2001, l'essentiel des opérations est effectué par virement bancaire ou par chèque ; les retraits en espèces sur le compte de la Banque de France porteraient (en 2001) sur 76 MF au total (11,6 M €) mis à la disposition des cabinets du Premier ministre d'une part, des cabinets des ministres d'autre part, auxquels les fonds sont transférés sous cette forme, par 'enveloppes' mensuelles remises aux personnes désignées par les ministres (en général, les chefs de cabinet)* », in LOGEROT (F.), *Note à l'intention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux*, 10 octobre 2001, p. 6.

¹³⁶ Il s'avère que les chefs de cabinet des ministres concernés viennent tous les mois retirer l'argent à Matignon. Pour la Direction générale de la sécurité extérieure, c'est le directeur des affaires financières dudit service qui se déplace pour récupérer l'argent, in BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 100.

¹³⁷ « *La gestion des fonds spéciaux est sanctionnée, au départ de chacun es ministres intéressés, par un décret de quitus mentionnant explicitement : 1° les provisions reçues ; 2° les sommes dépensées au cours de la gestion ; 3° les reliquats disponibles* », L. n°46-854 préc., art. 42 al. 4.

¹³⁸ « *Dans les mêmes conditions, un décret de quitus sera établi chaque année au 31 décembre pour chacun des ministres attributaires ; les sommes non dépensées seront rétablies au budget de la présidence du Gouvernement aux fins d'annulation. Seront de même annulés les crédits demeurés sans emploi sur le chapitre des fonds spéciaux du même budget* », *Ibid.*, art. 42 al. 5.

B. La refonte des fonds spéciaux avec la réforme de 2001

L'évolution est intervenue avec la loi de finances du 28 décembre 2001 pour 2002 qui, à l'article 154¹³⁹ abroge l'article 42 de la loi du 27 avril 1946. La réforme des fonds spéciaux intervient pour mettre à jour et clarifier cette procédure, après l'affaire des voyages de Jacques Chirac, financés par les fonds spéciaux¹⁴⁰. Cette réforme a notamment recentré le périmètre des fonds spéciaux à la suite du rapport de du Premier président de la Cour des comptes François Logerot qui avait constaté que depuis 1946, aucune clarification n'avait été apportée à ce moyen dérogatoire de financement, quand bien même ces crédits servaient à financer les activités secrètes des services français de renseignement¹⁴¹.

En 2006, sept services bénéficient de fonds spéciaux : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Délégation générale à l'armement (DGA), la Délégation aux affaires stratégiques (DAS), la Délégation générale aux études (DGE), l'ex-Direction de la surveillance du territoire (DST) devenue Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)¹⁴².

Les fonds spéciaux sont attribués dans la loi de finances au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », dans le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » à l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense ».

Sur toute l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la Défense » et en comprenant aussi les dépenses de personnel, la loi de finances pour 2016 a consacré aux fonds spéciaux 327 315 118 euros d'autorisations d'engagement pour 315 288 667 euros de crédits de paiement¹⁴³. Les crédits de paiement pour l'année 2015 étaient chiffrés à 290 007 403 euros alors même que les autorisations d'engagement initiales étaient de 258 192 421¹⁴⁴. Entre 2015 et 2016, il y a donc une augmentation sensible des crédits pour les fonds spéciaux qui s'élèvent à 25 281 264 euros.

Cependant, la somme totale ne concerne pas uniquement les fonds spéciaux des services de renseignement puisqu'il faut aussi comprendre dans la somme totale le financement de structures n'exerçant pas spécifiquement du renseignement, mais liées à la défense et à la sécurité nationale¹⁴⁵. De plus, les fonds spéciaux sont aujourd'hui affectés aux

¹³⁹L. n°2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, *JORF*, n°302, 29 décembre 2001, p. 21 704, texte n°1, art. 154 VIII.

¹⁴⁰http://www.lemonde.fr/societe/article/2005/03/19/billets-d-avion-de-m-chirac-les-poursuites-sont-abandonnees_629073_3224.html, consulté le 11 octobre 2016.

¹⁴¹« La protection et le secret dont bénéficient les opérations liées à la sécurité – et plus généralement aux intérêts supérieurs de la Nation – couvrent également la totalité des dépenses sur fonds spéciaux et donc les dépenses courantes de fonctionnement des services du Premier ministre et des cabinets ministériels financées de cette manière ; or, la portée très large des dérogations apportées aux règles normales d'utilisation des deniers publics ne se justifie que par référence à des obligations de discrétion et de facilité d'emploi strictement interprétées », in LOGEROT (F.), *op. cit.*, 10 octobre 2001, p. 9.

¹⁴²JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 42.

¹⁴³Loi de finances initiale 2016 – Extrait de la mission : Direction de l'action du Gouvernement, programme 129 : Coordination du travail gouvernemental, p. 2.

¹⁴⁴*Ibid.*, p. 3.

¹⁴⁵La somme totale concerne aussi « - les crédits du Secrétariat général de la Défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ; - les subventions pour charges de service public de deux instituts placés sous la tutelle du SGDSN : l'Institut des Hautes études de Défense nationale (IHEDN) et l'Institut national des Hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) », in BOCKEL (J.-M.) et MASSERET (J.-P.), *Avis fait sur le projet de loi de finances pour*

six services de la communauté du renseignement ainsi que pour le Groupement interministériel de contrôle¹⁴⁶.

C. La distribution des fonds spéciaux par service

Les fonds spéciaux ne sont pas officiellement attribués à tous les services de la communauté du renseignement et concernent la Direction générale de la sécurité intérieure (1), le renseignement douanier (2) mais aussi et surtout la Direction générale de la sécurité intérieure (3). Le service des écoutes ou Groupement interministériel de contrôle bénéficie lui aussi de fonds spéciaux (4).

1. Les fonds spéciaux pour la Direction générale de la sécurité intérieure

Pour l'année 2010, la Direction centrale du renseignement intérieur a bénéficié de près de 10 millions d'euros de fonds spéciaux¹⁴⁷. Il semblerait qu'une baisse notable soit observée pour ce service en matière de fonds spéciaux puisqu'elle n'aurait disposé que de 800 000 euros en 2014¹⁴⁸.

2. Les fonds spéciaux attribués au renseignement douanier

Le service du renseignement des douanes « *figure parmi les services qui reçoivent des fonds secrets, privilège refusé à la DCRG et à la DPSD* »¹⁴⁹. La Direction du renseignement douanier aurait reçu une somme en fonds spéciaux estimée à 15 000 euros pour l'année 2014¹⁵⁰. Dans le cadre des services du ministère de l'Economie et des Finances, TRACFIN ne disposant pas officiellement de fonds spéciaux, ce service aurait néanmoins reçu en 2014, une somme estimée à 20 000 euros à cet effet¹⁵¹.

3. L'attribution majoritaire des fonds à la Direction générale de la sécurité extérieure

De ces fonds spéciaux distribués, c'est la Direction générale de la sécurité extérieure qui en était le principal bénéficiaire¹⁵², car ces crédits servaient à rémunérer les agents du service de renseignement extérieur, ainsi qu'à investir¹⁵³.

2015, Tome IX, *Direction de l'action du Gouvernement : Coordination du travail gouvernemental*, Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Sénat, n°110, 20 novembre 2014, p. 5-6.

¹⁴⁶RABAULT (V.), *op. cit.*, 8 octobre 2015, p. 33.

¹⁴⁷RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 182.

¹⁴⁸ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

¹⁴⁹JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 33.

¹⁵⁰ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

¹⁵¹*Ibid.*

¹⁵²René Galy-Jean, président de 1993 à 2001 de la commission de vérification des fonds spéciaux a précisé à propos de ce service que « *les membres de la commission ont pu suivre dans le détail l'exécution des dépenses sur fonds spéciaux de la DGSE en procédant dans les locaux de sa direction de l'administration à des contrôles sur pièces, y compris lorsque les actions financées faisaient l'objet de procédures de confidentialité renforcées. Les membres de la commission ont pu se rendre également dans des postes et centres techniques de la DGSE à l'étranger* », in VINÇON (S.), *op. cit.*, n°339, 20 juin 2007, p. 8.

En 1983, la DGSE dispose de 286 millions de francs en fonds spéciaux¹⁵⁴. Puis, ce chiffre est évalué à 36 millions d'euros en 2007¹⁵⁵. Ce chiffre est en 2014 estimé à 58,7 millions d'euros¹⁵⁶.

Même si officiellement les deux autres services de renseignement relevant du ministère des Armées n'ont pas d'allocation pour les fonds spéciaux, la Direction du renseignement militaire et la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense auraient reçu en 2014 une somme estimée respectivement à 60 000 et 80 000 euros¹⁵⁷.

4. Les fonds spéciaux aussi attribués au Groupement interministériel de contrôle

Le Groupement interministériel de contrôle qui a pour mission de s'occuper des écoutes aurait reçu une somme estimée à 8, 6 millions d'euros de fonds spéciaux en 2014¹⁵⁸ alors qu'il ne disposait que de 600 000 euros en 2007¹⁵⁹.

Au total, et concernant seulement les services de la communauté du renseignement ainsi que le Groupement interministériel de contrôle, 68, 275 millions d'euros auraient été versés en 2014 pour les fonds spéciaux¹⁶⁰.

§ 2 : L'opacité de la destination des fonds spéciaux

Le rapport de 2001 du Premier conseiller à la Cour des comptes, François Logerot, soulignait que l'augmentation du recours aux fonds spéciaux ne devait pas interroger sur l'utilisation accrue d'activités clandestines, mais plutôt sur une possible utilisation à des fins privées des fonds spéciaux par les hommes politiques¹⁶¹. Ce point avait aussi soulevé lors des débats à l'Assemblée nationale tenant à la réforme des fonds spéciaux par le député Georges Tron, sur l'absence de toute garantie quant à la destination finale des fonds spéciaux¹⁶². En

¹⁵³Ces crédits étaient utilisés pour « financer pour moitié des dépenses courantes (comme la rémunération d'agents exerçant leur activité en France ou à l'étranger), pour moitié des dépenses d'investissements (comme l'acquisition de gros équipements, immobiliers ou mobiliers) », in BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 99.

¹⁵⁴FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *op. cit.*, 1983, p. 82.

¹⁵⁵VINÇON (S.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 9.

¹⁵⁶ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

¹⁵⁷*Ibid.*, p. 27.

¹⁵⁸*Ibid.*, p. 27.

¹⁵⁹VINÇON (S.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 9.

¹⁶⁰ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

¹⁶¹« Un recours accru aux fonds spéciaux au titre des opérations liées à la sécurité extérieure ou intérieure ne peut évidemment être exclu, les questions que pose le régime des fonds spéciaux ne tiennent donc pas à leur volume ni à la part qu'ils occupent dans le budget de l'État, mais aux interrogations récurrentes touchant à leur destination et aux modalités de leur gestion », in LOGEROT (F.), *op. cit.*, 10 octobre 2001, p. 3.

¹⁶²La réforme « ne modifie pas la nomenclature budgétaire puisque l'on pourra continuer demain les fonds spéciaux de manière aussi opaque qu'aujourd'hui. Nous n'avons absolument aucune garantie que les 37 millions d'euros qui demeureront sur le chapitre 37-91 seront exclusivement affectés à la DGSE », in Compte-rendu des débats, 3^{ème} séance du mercredi 14 novembre 2001, 26^{ème} jour de séance, 64^{ème} séance, Assemblée nationale, http://www.assemblee-nationale.fr/11/cra/2001-2002/2001111421.asp#P38_1595, consulté le 12 octobre.

effet, il ressort que l'évaluation des fonds spéciaux est faussée par les majorations de gestion (A), mais aussi que les fonds spéciaux sont sources de malversations (B).

A. L'évaluation des fonds spéciaux faussée par les majorations de gestion

En premier lieu, l'opacité peut s'observer sur l'attribution exacte des fonds versés à chaque service de renseignement, par exemple si la Direction générale de la sécurité extérieure aurait reçu 58,7 millions d'euros en fonds spéciaux selon un Conseiller-maître à la Cour des comptes¹⁶³, l'avis rédigé par deux sénateurs pour le projet de loi de finances pour 2015 évoque quant à lui une enveloppe totale pour les services de renseignement et Groupement interministériel de contrôle compris une enveloppe de 50,2 millions d'euros¹⁶⁴, et 47,35 millions d'euros pour le projet de loi de finances pour 2016¹⁶⁵.

Non sans quelques difficultés pour recroiser les chiffres, cette distorsion peut s'expliquer par des majorations en gestion, c'est-à-dire que si une somme est allouée et confirmée avec les crédits de paiement, des décrets sont ainsi intervenus en 2013 pour majorer les crédits des fonds spéciaux pour passer de 49,7 millions d'euros à 68,8 millions d'euros¹⁶⁶. De la même manière, ces majorations sont apparues aussi en 2014 pour élever le budget des fonds spéciaux avec cinq décrets de 49,9 millions d'euros à 73,4 millions, soit une majoration de 23,5 millions d'euros¹⁶⁷. Les fonds spéciaux de l'année 2015 devaient aussi être chiffrés à 49,9 millions d'euros, comme pour l'année 2014 initialement¹⁶⁸.

B. Les fonds spéciaux sources de malversations

S'il y eu des malversations possibles avec les fonds spéciaux, celles-ci s'expliquent par des détournements liés à la procédure de 1946 (1). Pourtant, et alors que la réforme de 2001 devait éviter de telles malversations à l'avenir, il y a bien des malversations persistantes malgré la réforme de 2001 (2).

1. Des détournements liés à la procédure de 1946

Le détournement des fonds spéciaux peut s'expliquer par l'absence totale de respect de la procédure. Si la loi de 1946 avait mis en place une procédure selon laquelle les ministres devaient rendre compte de la gestion des fonds spéciaux et réattribuer les sommes non dépensées, ces « *décrets donnant quitus aux membres du Gouvernement [...] n'ont jamais été établis depuis l'origine* »¹⁶⁹. Sans justification par les ministres de leur gestion des fonds

¹⁶³ROUSSELOT (P.), *op. cit.*, juin 2014, n°442, p. 27.

¹⁶⁴BOCKEL (J.-M.) et MASSÉRET (J.-P.), *op. cit.*, 19 novembre 2015, p. 39.

¹⁶⁵*Ibid.*, p. 10.

¹⁶⁶RABAULT (V.), *op. cit.*, 9 octobre 2014, p. 35.

¹⁶⁷*Ibid.*, p. 33.

¹⁶⁸« *La prévision, sous l'effet de deux décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles (14 millions) a été portée à 58,4 millions d'euros. La dotation prévue en 2016 est de 47,4 millions d'euros auxquels s'ajoute le transfert de 350 000 euros en provenance du programme 176 Police nationale dont la DGSI sera la bénéficiaire* », in RABAULT (V.), *op. cit.*, 8 octobre 2015, p. 33.

¹⁶⁹LÓGEROT (F.), *op. cit.*, 10 octobre 2001, p. 7.

spéciaux qui leur ont été attribués, mais aussi sans reverser les fonds inutilisés alors que c'était une obligation, il a donc été observé que l'utilisation des fonds spéciaux était intégrale, alors même que la totalité des fonds n'étaient pas versés aux services de renseignement¹⁷⁰.

Par le non respect de la procédure, une utilisation plus faible des fonds spéciaux pour la sécurité intérieure ou extérieure mais, donc, avec une somme d'argent restante et l'absence de transparence liée par principe aux fonds spéciaux, il s'est insaturé légitimement une « *suspicion persistante quant à l'utilisation possible des fonds spéciaux pour financer directement ou indirectement des activités de nature politique* »¹⁷¹ ou des intérêts purement privés.

En matière d'opacité sur la destination des fonds spéciaux et de malversations, il existe de nombreux exemples où la destination finale n'alla jamais aux services secrets. Le Président de la République Jacques Chirac était intervenu pour débloquent sur les fonds spéciaux, en 1995, une somme de 900 000 francs afin de libérer à la fin de l'année 1995 les deux pilotes français captifs en Bosnie, somme donnée par le Premier ministre Dominique de Villepin à Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur¹⁷². Charles Pasqua avait déjà été lié à des détournements de fonds spéciaux concernant qui devaient être versés pour la libération d'otages au Liban, en 1987 et 1988, et où Marie-Danièle Faure et Christiane Marchiani furent d'ailleurs mises en examen, le 21 décembre 2001, suspectés d'avoir détourné les fonds en question¹⁷³.

2. Des malversations persistantes malgré la réforme de 2001

Même après la réforme de 2001 réformant les fonds spéciaux¹⁷⁴, il s'est avéré que les fonds spéciaux pouvaient encore servir à financer des intérêts autres que l'intérêt général. Par exemple, en mai 2016, le numéro 2 du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) a avoué devant les policiers de l'inspection générale de la police nationale (IGPN)¹⁷⁵ avoir détourné une partie des fonds d'enquête et de surveillance (FES), fonds destinés à l'origine « *à financer des enquêtes ou à rémunérer des indicateurs* »¹⁷⁶.

L'opacité de l'attribution des fonds spéciaux peut mener à des problèmes de malversations et des doutes peuvent être émis sans qu'il y ait forcément de preuves. Ainsi, des allégations relatives à l'emploi de fonds spéciaux, en 2000, par le ministre Jack Lang furent

¹⁷⁰*Ibid.*

¹⁷¹*Ibid.*, p. 11.

¹⁷²http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/10/30/pasqua-chirac-a-debloque-900-000-francs-pour-liberer-deux-pilotes_1260922_3224.html, consulté le 10 octobre 2016.

¹⁷³http://www.liberation.fr/societe/2002/01/05/pasqua-degaine-l-elysee-riposte_389428, consulté le 10 octobre 2016.

¹⁷⁴L. n°2001-1275 du 28 décembre 2001 préc., art. 154.

¹⁷⁵<http://www.cnews.fr/france/video/paris-le-numero-2-du-renseignement-vise-par-une-enquete-administrative-166249>, consulté le 20 mars 2017.

¹⁷⁶<http://www.leparisien.fr/informations/les-deboires-du-controleur-general-01-06-2016-5846427.php>, consulté le 20 mars 2017.

émises, concernant la constitution de son patrimoine immobilier, et considérés d'ailleurs, par le juge, come légitimes¹⁷⁷.

Les fonds spéciaux firent encore la polémique, en 2001, quand le parti socialiste, alors au Gouvernement pendant la cohabitation de la présidence de Jacques Chirac soupçonna ce dernier d'utiliser les sommes liquides des fonds spéciaux pour financer ses voyages privés¹⁷⁸.

Le doute sur la destination des fonds spéciaux a pu aussi être appréhendé, avec l'ancien ministre de l'Intérieur, Claude Guéant suspecté d'avoir reçu 500 000 euros qui proviennent, soit d'un éventuel financement libyen pour la campagne du président Sarkozy en 2007, soit potentiellement de fonds spéciaux¹⁷⁹.

De même, au regard du financement électoral par les fonds spéciaux, la proposition de loi du 16 juillet 2001 relative à la transparence du fonctionnement des pouvoirs publics et portant suppression des fonds spéciaux insistait sur l'interdiction de tout financement des partis politiques avec des fonds dédiés à la sécurité intérieure ou extérieure de la Nation¹⁸⁰.

Plus récemment, le directeur adjoint du renseignement de la préfecture de police de Paris a été l'objet d'une enquête administrative et a avoué les faits devant l'Inspection générale de la police nationale après avoir « *utilisé la caisse des Frais d'Enquête et de Surveillance (FES)*¹⁸¹ pour faire de la cavalerie financière »¹⁸².

C'est pour parer à toute tentative d'affectation différente des fonds spéciaux que la loi de finances pour 2002 crée de plus une commission de vérification¹⁸³ des fonds spéciaux¹⁸⁴.

§ 3 : Un contrôle opéré par la commission de vérification des fonds spéciaux

Le contrôle budgétaire par le Parlement n'est pas une nouveauté puisqu'il existe, sous la Ve République, depuis l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances, prévoyant un contrôle sur pièces et sur place¹⁸⁵. Ce contrôle a été ensuite étendu avec la loi du 13 juillet 2000 de finances rectificatives pour 2000, en premier lieu aux « *recettes publiques*

¹⁷⁷ « Comme le souligne un jugement du 19 septembre 2000 de la 17^e chambre correctionnelle du Tribunal de grande instance de Paris, les doutes pouvant être émis sur la destination finale des fonds spéciaux sont souvent légitimes compte tenu du secret en entourant l'usage », in COIGNARD (S.) et WICKHAM (A.), *L'omerta française*, pp. 64-76, in BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 96.

¹⁷⁸ https://www.lesechos.fr/09/08/2001/LesEchos/18463-123-ECH_fonds-speciaux---le-ps-attaque-jacques-chirac.htm, consulté le 20 mars 2017.

¹⁷⁹ Ces fonds étaient « *des anciens 'fonds secrets' que les ministères versaient à leurs collaborateurs, sous l'égide de Matignon, jusqu'au début des années 2000* », in http://www.lepoint.fr/politique/les-fonds-secrets-une-prerogative-des-ministres-reformee-en-2001-30-04-2013-1661548_20.php, consulté le 10 octobre 2016.

¹⁸⁰ « *Toute dépense concourant au financement des campagnes électorales ainsi qu'au financement des partis politique ou de leurs congrès ou à tout autre objet étranger à la finalité des crédits affectés aux dépenses de sécurité intérieure et extérieure de l'Etat par ces crédits est interdite* », in Proposition de loi n°3245 relative à la transparence du fonctionnement des pouvoirs publics et portant suppression des fonds spéciaux, Assemblée nationale, 16 juillet 2001, art. 6.

¹⁸¹ Les frais d'enquête et de surveillance servent à rémunérer les informateurs, obtenir du renseignement ou encore financer des frais d'enquête.

¹⁸² <http://www.itele.fr/france/video/paris-le-numero-2-du-renseignement-vise-par-une-enquete-administrative-166249>, consulté le 11 octobre 2016.

¹⁸³ L. n°2001-1275 du 28 décembre 2001 préc., art. 154.

¹⁸⁴ Cette commission de vérification des fonds spéciaux sera abordée dans le cadre du chapitre sur le contrôle budgétaire des services de renseignement.

¹⁸⁵ Ord. n°58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, *JORF*, 31 décembre 1958, p. 12 071, art. 164.

affectées »¹⁸⁶, et en deuxième lieu à la possibilité d'effectuer les contrôles sur pièces et sur place par « *les présidents et les rapporteurs généraux des commissions en charge des affaires budgétaires* »¹⁸⁷. Etant donné l'opacité des fonds spéciaux, le décret du 19 novembre 1947¹⁸⁸ portant création d'une commission¹⁸⁹ de vérification des dépenses faites sur les crédits affectés au service de documentation extérieure et de contre-espionnage permet de vérifier les financements affectés à ces services¹⁹⁰. Cette commission pouvait même déléguer, à des fins d'investigation, un de ses membres au sein du service de renseignement extérieur¹⁹¹. Si le président de la commission était un magistrat de la Cour des comptes, avec le cadre juridique instauré en 1946 mais aussi le décret précité, la Cour des comptes n'a pas de pouvoir en matière de fonds spéciaux¹⁹². Ainsi, il a été procédé à la création de la nouvelle commission de vérification des fonds spéciaux liée à la rationalisation des finances publiques (A). De surcroît, dans le cadre du contrôle des fonds spéciaux, il ressort une assistance limitée de la Cour des comptes (B).

A. La création de la nouvelle commission de vérification des fonds spéciaux liée à la rationalisation des finances publiques

Si le contrôle des fonds spéciaux existait déjà, depuis 1947, pour le service de renseignement extérieur, une nouvelle Commission de vérification des fonds spéciaux a été mise en place à la suite d'une réforme parlementaire, dans un souci de rationalisation des finances publiques. Cette nouvelle Commission exerce un contrôle comptable au détriment du contrôle parlementaire (1), mais, pour exercer son contrôle, elle a adopté une interprétation divergente sur la notion de contrôle des opérations en cours par les services (2).

1. Un contrôle comptable au détriment du contrôle parlementaire

A la suite de l'affaire des voyages de Jacques Chirac¹⁹³, le Gouvernement a demandé, le 4 juillet 2001, au premier président de la Cour des comptes, François Logerot de rendre une note réexaminant « *les fonctions de l'Etat auxquelles répondent ces fonds ainsi que les*

¹⁸⁶L. n°2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificatives pour 2000, *JORF*, n°162, 14 juillet 2001, p. 10 808, texte n°1, art. 29.

¹⁸⁷*Ibid.*, art. 30.

¹⁸⁸D. n°47-2234 du 19 novembre 1947 portant création d'une commission de vérification des dépenses faites sur les crédits affectés au Service de documentation extérieure et de contre-espionnage, *JORF*, 22 novembre 1947, p. 11 535.

¹⁸⁹« *La commission est composée ainsi qu'il suit : un président de chambre à la Cour des comptes, président ; deux commissaires choisis parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances* », *Ibid.*, art. 2.

¹⁹⁰A cet effet, « *la commission prend connaissance de tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l'emploi des fonds correspondants* », *Ibid.*, art. 3 al. 1.

¹⁹¹*Ibid.*, art. 3 al. 5.

¹⁹²« *Contrairement aux règles du droit public financier, [elle] se contente ici de constater dans la déclaration générale de conformité que les montants inscrits aux comptes individuels des comptables et au compte d'exercice présenté par le Premier ministre correspondent au montant figurant au procès verbal de la commission de vérification. La Cour s'en remet donc entièrement à la commission* », in BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 102.

¹⁹³L'opinion publique s'est émue quand il a été découvert que Jacques Chirac finançait ses voyages privés avec de l'argent liquide provenant des fonds spéciaux, in

modalités de leur contrôle tant vis-à-vis de la Cour des comptes que du Parlement »¹⁹⁴. Parallèlement, les parlementaires ont débattu sur les fonds spéciaux. Deux propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale par Jean-Louis Debré¹⁹⁵ et Philippe de Villiers¹⁹⁶, les deux touchant *in fine* à la suppression des fonds spéciaux dans la forme prévue par la loi du 27 avril 1946 précitée, même si la proposition de Michel Debré tendait à la création d'une commission spécialement dédiée au contrôle des fonds spéciaux¹⁹⁷. Finalement, c'est le Gouvernement qui déposa un projet de loi de finances pour 2002 qui « ne prévoyait nullement une réforme de ces fonds spéciaux. Ce n'est qu'en octobre que deux amendements de l'exécutif vinrent proposer l'instauration de la Commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS) après que François Logerot, premier président de la Cour des comptes, eut remis au Premier ministre une note¹⁹⁸ dédiée à cette question¹⁹⁹.

L'article 154-VIII de la loi de finances pour 2002 a abrogé l'article 42 de la loi du 27 avril 1946 consacré aux fonds spéciaux²⁰⁰. Désormais, avec cette réforme inscrite au sein de la loi de finances pour 2002, les fonds spéciaux ont un champ restreint ayant pour but le financement d'actions liées à la sécurité nationale²⁰¹ pour ce qui concerne les crédits du chapitre 37-91, dont la nomenclature a été modifiée, en comprenant « désormais deux articles : 'Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et 'Autres actions liées à la sécurité'. Ce dernier concerne le financement des opérations de sécurité menées par des services autres que la DGSE »²⁰². Pour ce faire, la commission peut avoir accès à toutes les pièces justificatives liées aux crédits des fonds spéciaux que la commission souhaite vérifier²⁰³. Cette disposition n'est pas nouvelle puisqu'elle reprend l'article 3 du décret du 19

<http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20020320.OBS4131/voyages-de-chirac-chronologie.html>, consulté le 20 mars 2017.

¹⁹⁴LOGEROT (F.), *op. cit.*, 10 octobre 2001, p. 4.

¹⁹⁵DEBRÉ (J.-L.), DOUSTE-BLAZY (P.) et MATTÉI (J.-F.), *Proposition de loi relative à la transparence du fonctionnement des pouvoirs publics et portant suppression des fonds spéciaux*, Assemblée nationale, n°3245, 16 juillet 2001.

¹⁹⁶de VILLIERS (P.), Proposition de loi tendant à supprimer les fonds spéciaux tels que définis à l'article 42 de la loi n°46-854 du 27 avril 1946, Assemblée nationale, n°3238, 16 juillet 2001.

¹⁹⁷« L'ancien ministre de l'Intérieur préconisait en revanche la création d'une commission présidée par le premier président de la Cour des comptes au sein de laquelle auraient siégé des parlementaires ainsi que des membres du Conseil d'Etat et des magistrats de la Cour de cassation. Cette commission devait procéder au contrôle de l'ensemble des fonds spéciaux désormais réservés aux seuls enjeux de sécurité », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 61.

¹⁹⁸LOGEROT (F.), *op. cit.*, 10 octobre 2001.

¹⁹⁹URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 61.

²⁰⁰« L'article 42 de la L. n°46-854 du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946, l'art. 6 de la L. n°47-1496 du 13 août 1947 portant fixation des crédits applicables aux dépenses du budget ordinaire de l'exercice 1947 (services civils) et le D. n°47-2234 du 19 novembre 1947 portant création d'une commission de vérification des dépenses faites sur les crédits affectés au Service de documentation extérieure et de contre-espionnage sont abrogés », L. n°2001-1275 du 28 décembre 2001 préc., art. 154 VIII.

²⁰¹« Les dépenses faites sur crédits inscrits au chapitre 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre sont examinées chaque année par une commission de vérification chargée de s'assurer que les crédits sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi des finances », *Ibid.*, art. 154 I.

²⁰²Les services autres concernent le ministère des Affaires étrangères et le Groupement interministériel de contrôle, in BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 110.

²⁰³L. n°2001-1275 préc., art. 154 III.

novembre 1947²⁰⁴, dans sa quasi-totalité, en ajoutant seulement des parlementaires dans la composition de la commission²⁰⁵.

Par ailleurs, et à l'instar de la Délégation parlementaire au renseignement, les membres de la commission de vérification des fonds spéciaux « *sont astreints au respect du secret de la défense nationale* »²⁰⁶, ce qui est justifié par le fait que lesdits travaux de la commission sont secrets.

Enfin, après son travail de vérification, cette commission spéciale rédige un procès-verbal qui « *est remis par le président de la commission au président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances* »²⁰⁷. La restriction de publicité pour les documents budgétaires est posée par la loi du 3 juillet 1978 portant règlement définitif du budget de 1976 disposant que tous les textes réglementaires intervenant pour l'exécution des lois de finances sont publiés « *à l'exception de ceux portant sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat* »²⁰⁸. La limitation des textes réglementaires d'application des lois de finances publiques est confortée par la loi organique relative aux lois de finances inscrivant ce principe au niveau organique²⁰⁹.

Au regard des éléments de mise en place de cette Commission, cette dernière effectue un contrôle comptable des fonds spéciaux, sans avoir une réelle volonté d'exercer une évaluation de la politique publique du renseignement et de son financement²¹⁰.

2 Une interprétation divergente sur la notion de contrôle des opérations en cours par les services

Dans le cadre du contrôle de la loi de finances pour 2002, le Conseil constitutionnel va notamment contrôler la régularité de ladite loi où il était inscrit à l'origine à l'article 154 III, que la Commission « *reçoit communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours* »²¹¹, et que, pour ce faire, les membres de la commission pouvaient être délégués dans leur mission d'investigation et de vérification²¹². Inséparables, le Conseil constitutionnel a censuré ces deux dispositions en partant du principe que si les parlementaires effectuaient un tel contrôle, cela reviendrait à outrepasser leur prérogative, et « *intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* »²¹³. Par souci d'une non-immixtion dans des opérations de renseignement intéressant la défense et la sécurité nationale, le juge

²⁰⁴BUISSON (J.) et CABANNES (X.), *op. cit.*, 2003, p. 115.

²⁰⁵URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 62.

²⁰⁶L. n°2001-1275 préc., art. 154 IV.

²⁰⁷*Ibid.*, art. 154 VII.

²⁰⁸L. n°78-686 du 3 juillet 1978 portant règlement définitif du budget de 1976, *JORF*, 5 juillet 1978, p. 2 582, art. 20.

²⁰⁹*Ibid.*, art. 56.

²¹⁰Ce contrôle est comptable, et « *non pas une mission, plus large, de contrôle de l'action du Gouvernement, voire d'évaluation d'une politique publique, qui sont pourtant des prérogatives essentielles des parlementaires* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 64.

²¹¹Cons. const., 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, déc. n°2001-456 DC, § 42.

²¹²*Ibid.*

constitutionnel a donc voulu strictement délimiter le champ d'action des parlementaires, même si aucune définition juridique des « opérations en cours » n'existe, même par ce juge lorsqu'il rendit sa décision²¹⁴. Ainsi, le Conseil constitutionnel a restreint le contrôle en supprimant les « opérations en cours », sans en donner de définition précise, amenant de ce fait à ce que la Commission de vérification des fonds spéciaux définisse elle-même son périmètre de contrôle, en estimant, au contraire, que son champ d'action dans le contrôle était plus vaste que celui défini par le juge de la rue de Montpensier²¹⁵. Pour éviter toute incompréhension à ce propos entre la Commission et les directeurs des services concernés, la structure de contrôle des fonds spéciaux a demandé aux responsables des services de renseignement à préciser, quand une opération est terminée ou non, pour procéder au contrôle²¹⁶.

Pour effectuer un tel contrôle, la Commission de vérification des fonds spéciaux se fonde sur deux nouveaux éléments. En premier lieu, elle se fonde sur la décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009, qui dans le cadre de l'article 35 de la Constitution avait rappelé le contrôle du Parlement et le devoir d'information du Gouvernement pour les opérations menées à l'extérieur de la France²¹⁷. En deuxième lieu, la loi du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 conforte la position de la Commission en ajoutant que les « opérations en cours » sont débattues au sein du Parlement, permettant aux parlementaires d'effectuer un bilan de ces opérations, qu'il soit opérationnel, politique et financier²¹⁸. De telle sorte qu'avec ces arguments juridiques, la Commission n'a plus d'interdiction et peut effectuer un réel contrôle, sans qu'elle méconnaisse ses compétences et les outre passe²¹⁹. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, parallèlement à cette prérogative de la Commission, la Délégation parlementaire ne doit plus non plus se voir restreindre sa marge de manœuvre pour les « opérations en cours »²²⁰.

²¹³ *Ibid.*, § 45.

²¹⁴ URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p.63.

²¹⁵ Ainsi, « elle a considéré que la notion d'opération recouvre un ensemble d'actions menées en vue d'obtenir un résultat opérationnel déterminé. Lorsque ce résultat est atteint, elle estime avoir de jure accès aux pièces relative à cet ensemble d'actions », in RAFFARIN (J.-P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015*, Assemblée nationale, n°3524, Sénat, n°423, 25 février 2016, p. 115.

²¹⁶ La Commission a invité « les directeurs de service à formaliser par une décision signée de leur main ou de la main de leurs (sous-)directeurs le déclenchement et l'achèvement d'une opération », in *Ibid.*.

²¹⁷ « Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 24 de la Constitution : 'Le Parlement... contrôle l'action du Gouvernement' ; qu'en prévoyant, aux termes du deuxième alinéa de l'article 35 de la Constitution, que 'le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention', le constituant a entendu permettre qu'à tout le mois l'ensemble des groupes du Sénat soient informés de ces interventions », Cons. const., 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail au Sénat*, déc. n°2009-582 DC, § 30.

²¹⁸ L. n°2013-1168 du 19 décembre 2013 préc.

²¹⁹ La Commission « ne s'estime plus liée par une interdiction générale de prendre connaissance d'une opération en cours. Elle retient cependant la nécessité que son contrôle ne puisse en aucun cas entraver le bon déroulement de l'activité opérationnelle des services (souci évident et légitime du Conseil constitutionnel en 2001) et juge à cet effet que les enquêtes sur pièces et sur place ne sauraient porter sur ces opérations », in RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, 25 février 2016, p. 117.

²²⁰ « Ces considérations invitent d'ailleurs à plaider en faveur d'une modification de l'article 6 nonies de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, lequel

A l'issue de la divergence d'opinion entre le juge constitutionnel et la Commission de vérification des fonds spéciaux, il ressort que non seulement la Commission est sortie victorieuse de ce conflit, mais qu'en plus, elle a franchi un pas dans la garantie à une meilleure transparence sur la destination et l'utilisation des fonds spéciaux.

B. L'assistance limitée de la Cour des comptes

Depuis la mise en place de la V^e République, la Cour des comptes a une mission d'assistance du Parlement²²¹ précisée par la loi organique relative à la loi de finances du 1^{er} août 2001²²², avec par exemple, « *l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation* »²²³. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008²²⁴, il est inscrit un article ayant directement trait à la Cour des comptes qui a non seulement pour mission de contrôler elle aussi l'action du Gouvernement, mais aussi d'assister le Parlement et le Gouvernement notamment dans l'évaluation des politiques publiques²²⁵.

Concernant le contrôle budgétaire du renseignement par la Cour des comptes, de 1993 à 2001, Pierre Joxe, le premier président de la Cour des comptes avait aussi impulsé une « *habitude de mener des audits réguliers des services de renseignement* »²²⁶. De ces différents audits, il en est ressorti des observations définitives dont le contenu est classé « *confidentiel défense* » et « *secret défense* »²²⁷. Ces documents protégés par le secret de la défense nationale pourraient néanmoins être envoyés aux membres de la Délégation parlementaire au

définit les prérogatives de la DPR. En effet, la restriction posée concernant les opérations en cours n'a plus lieu d'être », in *Ibid.*

²²¹ « *La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois des finances* », C. ancien art. 47 al. 6.

²²² L. org. n°2001-692 du 1^{er} août 2001 préc.

²²³ *Ibid.*, art. 58 1^o.

²²⁴ L. const. n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JORF*, n°171, 24 juillet 2008, p. 11 890, texte n°2, art. 22.

²²⁵ « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* », C. art. 47-2.

²²⁶ « *Elle bénéficie pour cela d'un large accès aux administrations concernées et des habilitations nécessaires* », in VADILLO (F.), « *Essai de modélisation d'une théorie du contrôle des activités de renseignement* », in LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 235.

²²⁷ « *Des observations définitives classées 'confidentiel défense' ont porté, en 2003, sur la Direction centrale des Renseignements généraux, en 2004 sur la fonction renseignement dans la Gendarmerie nationale et, en 2005, sur la Direction de la protection et de la sécurité de la défense. Des observations définitives classées 'secret défense' ont quant à elles concerné, en 2005, la DGSE et, en 2006, la Direction du renseignement militaire. Enfin, un contrôle portant sur la DCRI [était] en cours [en mai 2013]* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 59.

renseignement²²⁸ et à la Commission de vérification des fonds spéciaux afin d'établir un contrôle plus poussé sur le budget des services de renseignement.

Section 3 : L'extension des moyens techniques de renseignement

Au regard de la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, les communications électroniques représentent « *les émissions, transmissions et réceptions de signes, signaux, d'écrits, d'images ou de sons, par voie électromagnétique* »²²⁹. Si ces communications regroupent un nombre important de moyens et de matériels électromagnétiques, elles seront décomposées ici, entre, d'un côté, les écoutes téléphoniques et, de l'autre, les interceptions électroniques, les deux pouvant néanmoins se recouper. L'évolution du cadre juridique et des moyens alloués en matière de renseignement électromagnétique et, plus spécialement, des flux Internet correspond à la volonté du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 d'accroître cette forme de renseignement, notamment à l'égard de la Direction générale de la sécurité extérieure²³⁰.

Cette décomposition des différentes interceptions de communications électronique s'observe aujourd'hui, avec l'inscription au sein du Code de la sécurité intérieure de l'article L. 852-1 ayant trait aux interceptions de sécurité et, les techniques de recueil du renseignement²³¹.

Depuis la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²³², les services de renseignement bénéficient d'un cadre légal pour utiliser les différentes techniques de renseignement²³³. Si les services de renseignement disposent d'un cadre juridique pour les techniques de renseignement, les services de police judiciaire disposent d'un cadre juridique pour des mesures de surveillance similaires, ces mesures étant appelées techniques spéciales d'enquête. En effet, pour mieux répondre aux différentes menaces criminelles, la loi du 9 mars 2004 dite Perben II²³⁴ a instauré les techniques spéciales d'enquête²³⁵ afin de donner un cadre juridique aux mesures de surveillance des services de police judiciaire²³⁶. Après la mise en place tardive du cadre juridique des techniques de renseignement (§ 1), ces techniques ont été complétées par des possibilités de surveillance accrues (§ 2). Si ces mesures concernent le

²²⁸*Ibid.*

²²⁹L. n°2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, *JORF*, n°159, 10 juillet 2004, p. 12 483, texte n° 1, art. 2.

²³⁰Erard Corbin de Mangoux, in ADAM (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, compte rendu n°56, 20 février 2013, p. 3.

²³¹Ces techniques de recueil de renseignement se retrouvent au titre V du livre VIII de la partie législative du Code de la sécurité intérieure, relatives aux techniques de recueil de renseignement

²³²L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 5 et 6.

²³³Ces techniques sont comprises au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure, intitulé « Des techniques de recueil de renseignement soumises à autorisation ».

²³⁴L. n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *JORF*, n°59, 10 mars 2004, p. 4 567, texte n°1, art. 1.

²³⁵ Peu après, au niveau de l'Union européenne, le Comité des Ministres a pris la Rec(2005) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme, adoptée le 20 avril 2005.

²³⁶Ces techniques spéciales d'enquête se retrouvent au titre XXV « De la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées » du livre IV de la partie législative du Code de procédure pénale et, ont été améliorées par la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, voir L. n°2016-731 renforçant la

territoire national, l'encadrement du renseignement a pu s'élargir dernièrement avec la possibilité de surveiller les communications électroniques internationales (§ 3).

§ 1 : La mise en place tardive du cadre juridique des techniques de renseignement

La mise en place du cadre juridique des techniques de renseignement concerne l'accès aux données de connexion (A), la captation des données informatiques (B), mais encore la sonorisation et la captation d'images (C).

A. L'accès aux données de connexion

A l'origine, dans la loi du 10 juillet 1991, l'accès aux données de connexion, pour ce qui concernait une interception de sécurité, nécessitait l'intervention du Premier ministre²³⁷. Avec l'ordonnance de codification du 12 mars 2012²³⁸, cette disposition a été inscrite à l'ancien article L. 244-2 du Code de la sécurité intérieure ; mais, il se limitait seulement à la possibilité d'accéder à des données dans le cadre d'interceptions futures. Cet article a été transféré, avec la loi relative au renseignement, à l'article L. 871-1 du Code de la sécurité intérieure, concernant l'obligation pour les opérateurs en communications électroniques à déchiffrer les données requises. En termes de chiffres, pour l'année 2014, les réquisitions de données liées, à l'article 244-2, s'élèvent à 307 839 demandes traitées par le Groupement interministériel de contrôle²³⁹. La technique de l'accès aux données de connexion est une mesure administrative phare du renseignement, dont, à l'origine, les réquisitions étaient faites pour la prévention du terrorisme (1), puis il y a eu l'élargissement des réquisitions des données de connexion (2). De surcroît, l'accès aux données de connexion est possible pour les autorités judiciaires (3).

1. Les réquisitions faites pour la prévention du terrorisme

L'évolution technique en matière de réquisition est liée à la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme qui avait permis, avec l'article L. 34-1-1 du Code des postes et des communications électroniques, la possibilité pour les policiers ainsi que pour les gendarmes, d'avoir accès aux données de connexion dans le cadre d'une réquisition

lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *JORF*, n°129, 4 juin 2016, texte n°1.

²³⁷Le chef du Gouvernement était seul habilité à pouvoir « *recueillir, auprès des personnes physiques ou morales exploitant des réseaux de télécommunications ou fournisseurs de services de télécommunications les informations ou documents qui leur sont nécessaires, chacun en ce qui le concerne, pour la réalisation et l'exploitation des interceptions autorisées par la loi* », L. n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, *JORF*, n°162, 13 juillet 1991, p. 9 167, art. 22.

²³⁸Ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 13 mars 2012, p. 4 533, texte n°1, Annexe.

²³⁹« 300 535 d'entre elles portaient sur des mesures d'identification (« annuaire inversé »), ainsi que sur des prestations spécifiques comme l'historique d'un identifiant ou l'identification d'une cellule. 7 304 mesures de détails de trafics ont par ailleurs été examinées (5 451 en 2013). L'ensemble des requêtes satisfaites représente une très légère baisse de 4% par rapport à l'année 2013 », in Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *23^e rapport d'activité 2014-2015*, La documentation française, Paris, 2015, p. 105-106.

administrative²⁴⁰. Dans le cadre du contrôle du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme, le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs explicitement affirmé que cette mesure consistant en des « *réquisitions de données [...] constituent des mesures de police purement administrative* »²⁴¹. Limitée aux agents de renseignement du ministère de l'Intérieur, la loi du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014-2019²⁴² a créé les articles L. 246-1 et L. 246-2 du Code de la sécurité intérieure, étendant doublement l'accès aux données de connexion. L'article L. 246-1 n'autorisait plus seulement cette mesure de renseignement pour le terrorisme, mais se référait aux motifs de l'ancien article L. 241-1 du Code de la sécurité intérieure. Ensuite, l'article L. 246-2 étend aussi la possibilité d'accéder aux données de connexion à d'autres services que ceux du ministère de l'Intérieur, à les services relevant des ministères de la Défense et, de l'Economie et du Budget. L'ancien article 246-3 du Code de la sécurité intérieure permettait, en outre, de recueillir en temps réel, les données de connexion inscrites à l'ancien article L. 246-1 du même Code.

Le décret du 24 décembre 2014 relatif à l'accès administratif des données de connexion²⁴³ vient préciser²⁴⁴ les dispositions fixées par l'article 20 de la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013, dont les articles L. 246-1 et suivants.

L'article L. 246-1 du Code de la sécurité intérieure se réfère à l'article L. 34-1 du Code des postes et des communications électroniques pour la définition des données de connexion. Cette disposition du Code de la sécurité intérieure a été considéré comme conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, lors d'une question prioritaire de constitutionnalité, du 24 juillet 2015²⁴⁵, puisque, si les requérants invoquaient une définition insuffisante des données de connexion et des conditions de leur collecte, le juge de la rue de Montpensier a estimé que toutes les conditions étaient réunies au sein de cette disposition législative pour pratiquer le recueil des données de connexion, sans méconnaître le respect au droit à la vie privée²⁴⁶.

²⁴⁰L. n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JORF*, n°20, 24 janvier 2006, p. 1 129, texte n°1, art.6.

²⁴¹Cons. const., *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, déc. n°2005-532 DC, § 5.

²⁴²L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la Défense et la sécurité nationale, *JORF*, n°294, 19 décembre 2013, p. 20570, texte n°1, art. 20.

²⁴³D. n°2014-1576 du 24 décembre 2014 relatif à l'accès administratif aux données de connexion, *JORF*, n°298, 26 décembre 2014, p. 22 224, texte n°1.

²⁴⁴Le décret ayant été attaqué devant le juge administratif, celui-ci considère que toutes les garanties ont été apportées pour la demande d'accès administratif aux données de connexion, CÉ, 12 février 2016, *Association French Data Network*, n°388134.

²⁴⁵Cons. const., 24 juillet 2015, *Association French Data Network et autres*, déc. n°2015-478 QPC, § 12.

²⁴⁶*Ibid.*, § 13.

Tableau 4. Demandes de communication des données techniques au regard de l'article 6 de la loi du 23 janvier 2006²⁴⁷.

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Demandes présentées	27 701	38 306	43 559	45 716	34 081	29 322	36 712
Demandes refusées	243	93	30	90	16	23	4
Demandes renvoyées au service demandeur pour renseignement complémentaire	1 476	3 302	4 459	7 060	2 428	2 736	2 372
Demandes validées	25 982	34 911	39 070	38 556	31 637	26 563	34 336
Pourcentage de demandes validées	93, 8 %	91, 1 %	89, 7 %	84, 3 %	92, 8 %	90, 6 %	93, 5 %

Les comptages à partir de l'année 2014 ont été modifiés en raison de la nouvelle architecture informatique du Groupement interministériel de contrôle, et de leur nouveau système de comptage²⁴⁸. Avec le changement intervenu, en 2014, le comptage par cible peut donc comprendre pour une même demande d'interception, plusieurs individus surveillés.

Les nouveaux chiffres relevés par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité sont par définition plus bas que ceux rendus auparavant²⁴⁹.

2. L'élargissement des réquisitions des données de connexion

Cette mesure de renseignement a été mise à jour avec la loi relative au renseignement, et la nouvelle réquisition des données de connexion a été inscrite à l'article L. 851-1 du Code de la sécurité intérieure (1°), avec la possibilité d'effectuer le suivi en temps réel des données de connexion limité à la prévention du terrorisme (2°).

²⁴⁷En raison de la nouvelle modalité de comptage, dès 2014, les chiffres concernant les demandes de données techniques ne correspondent plus aux chiffres donnés jusqu'en 2013.

²⁴⁸Le « nouveau dispositif technique a permis également de procéder à une comptabilisation par « cible », comme pour les interceptions de sécurité, puisque chaque dossier correspond à un « objectif » et peut contenir plusieurs mesures d'identification ou de détail de trafic », in Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *op. cit.*, 2015, p. 107.

²⁴⁹De telle sorte que le nouveau système de comptage relève « 16 224 « dossiers » qui ont été examinés en 2014 par ses services, puis, sur ce total, 15 226 dossiers qui ont été autorisés suite à cet examen. [...] Les demandes d'identification d'abonnés ont représenté en 2014 près de 90% des demandes. Ces mesures sont moins intrusives que les demandes portant sur les détails des trafics qui ont représenté plus de 10% des dossiers traités », in *Ibid.*, p. 107.

1° La nouvelle réquisition des données de connexion fixée à l'article L. 851-1 du Code de la sécurité intérieure

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement est venue inscrire l'accès aux données de connexion aux articles L. 851-1 et suivants²⁵⁰. Dans sa décision du 23 juillet 2015 sur la loi relative au renseignement, le Conseil constitutionnel, tout en confirmant la légalité de ces dispositions, a aussi rappelé que « *le législateur a suffisamment défini les données de connexion, qui ne peuvent porter sur le contenu de correspondances ou les informations consultées* »²⁵¹. L'article L. 851-1 reprend, pour l'essentiel, les éléments inscrits à l'article L. 246-1, à la différence cependant que les motifs justifiant une telle mesure, sont inscrits à l'article L. 811-3 du même Code. Autre modification, alors que l'ancien article L. 246-2 prévoyait l'autorisation par une personne désignée par le Premier ministre pour recueillir les données de connexion, l'article L. 851-1 alinéa 1^{er} prévoit la procédure normale pour les données de connexion. Cependant, « *par dérogation à l'article L. 821-2²⁵², les demandes écrites et motivées portant sur les données techniques [de connexion] sont directement transmises à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* »²⁵³. Cet article prévoit donc une dérogation au régime d'autorisation préalable, quand il s'agit seulement des données techniques relatives à l'identification des lignes et des abonnements, c'est-à-dire, hors « *informations ou documents traités ou conservés par [les] réseaux ou services de communications électroniques* »²⁵⁴.

Avec le décret du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement²⁵⁵, l'article L. 851-1 du Code de la sécurité intérieure est précisé par l'article R. 851-1 listant les données de connexion susceptibles d'être recueillies ou encore par l'article R. 851-6, énonçant les conditions d'accès aux données de connexion.

Etant donné que le dispositif de l'article L. 246-1 a été mis en place le 1^{er} janvier 2015, les chiffres des demandes à la personnalité qualifiée (ou délégataire)²⁵⁶ auprès du Premier ministre pour autoriser cette technique sont donc parcellaires²⁵⁷. Au total, pour une période de quatre mois, ce sont 14 448 dossiers qui ont été examinés et qui « *ont donné lieu à 40 940 demandes de prestations techniques adressées par le GIC aux opérateurs (soit un rapport d'un à 2,8)* »²⁵⁸.

²⁵⁰L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 5.

²⁵¹Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 55.

²⁵²Cet article prévoit expressément l'autorisation préalable du Premier ministre en matière de techniques de recueil de renseignement.

²⁵³CSI, art. L. 851-1 al. 2.

²⁵⁴CSI, art. L. 851-1 al. 1.

²⁵⁵D. n°2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement, JORF, n°26, 31 janvier 2016, texte n°2, art. 2.

²⁵⁶Déc. du 26 décembre 2014 portant nomination de la personnalité qualifiée mentionnée à l'article L. 246-2 du Code de la sécurité intérieure, JORF, n°301, 30 décembre 2014, texte n°118.

²⁵⁷« *Les chiffres d'activité disponibles à la date de rédaction du présent rapport portent sur les quatre premiers mois de l'année 2015 et, sous les réserves dues à l'outil informatique de gestion et évoquées ci-dessus* », in Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *23^e rapport d'activité 2014-2015*, La documentation française, Paris, 2015, p. 108.

²⁵⁸Les chiffres « *illustrent une augmentation importante de l'activité, en relation avec l'élargissement des motifs pour lesquels l'accès administratif aux données est à présent autorisé et la possibilité qui est faite à l'ensemble des services de bénéficier de cette procédure* », in *Ibid.*, p. 108.

Pour l'année 2015, il y a eu 42 374 demandes d'accès aux données de connexion au titre de l'article L. 851-1, avec, pour le moment, aucun élément de comparaison précédente, puisque « *des comparaisons chiffrées avec les années antérieures à 2015 paraissent malaisées, les régimes d'accès aux données de connexion alors en vigueur n'ayant pas le même champ d'application* »²⁵⁹. Il y a eu, entre le 3 octobre 2015 et le 2 octobre 2016, une augmentation de 14 % par rapport à l'année précédente, soit 48 208 demandes, avec 68, 5 % de demandes concernant l'accès aux données de connexion, le reste ayant trait aux « *fadettes* » ou factures détaillées des appels et correspondants téléphoniques²⁶⁰.

2° Le suivi en temps réel des données de connexion limité à la prévention du terrorisme

Il est également possible d'effectuer le recueil des données de connexion, mais cette fois-ci en temps réel, avec l'article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure. Etant donné son caractère intrusif, cette disposition n'est seulement possible que pour la prévention du terrorisme. La nouveauté de l'article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure tient au fait que depuis la loi du 21 juillet 2016 de prorogation de l'état d'urgence²⁶¹, l'interception concerne non seulement « *préalablement identifiée susceptible d'être une menace* »²⁶², mais elle peut aussi s'étendre aux personnes appartenant à l'entourage de l'individu ciblé par l'interception, s'il y a « *des raisons sérieuses de croire [que ces personnes] sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation* »²⁶³. Cependant, aucune définition de l'entourage n'a été donnée²⁶⁴, ce qui permet d'appliquer la notion d'entourage de manière extensive et d'élargir considérablement le nombre d'individus surveillés, soit 32 000 individus supplémentaires²⁶⁵.

Cette disposition autorise donc les services à suivre, en temps réel, des individus susceptibles d'être membres de réseaux liés au terrorisme. Depuis le décret du 29 janvier 2016²⁶⁶, il est précisé que ces données recueillies sont ensuite conservées par le Groupement interministériel de contrôle, qui « *enregistre, conserve et efface [...], les demandes tendant au recueil mentionné à l'article L. 851-2* »²⁶⁷, de la même manière qu'il le fait pour les interceptions des données de connexion de l'article L. 851-1.

²⁵⁹Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *op. cit.*, novembre 2016, p. 66.

²⁶⁰*Ibid.*, p. 66-67.

²⁶¹L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la L. n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, *JORF*, n°169, 22 juillet 2016, texte n°2, art. 15.

²⁶²CSI, art. L. 852-1 al.1.

²⁶³*Ibid.*, art. L. 852-1 al.1.

²⁶⁴Jean-Marie Delarue avait questionné les chefs de service de renseignement sur la définition de l'entourage : « *Aucun ne m'a donné la même réponse. Pour certains, c'est la famille, pour les autres, c'est tous ceux qui sont associés à l'objectif. En fait, cette notion ne renvoie à rien. Cela peut être les personnes qui vivent sous le même toit, mais aussi le boucher du quartier. Il n'y a aucune définition juridique à ce jour !* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 177-178.

²⁶⁵L'extension de la mesure de surveillance est intervenue avec la L. n°2016-987 préc., c'est-à-dire que « *ce tour de passe-passe s'est déroulé à la faveur de l'émotion suscitée par un chauffard fou un jour de fête nationale. Il a offert une capacité inédite de capter des informations. Dans l'indifférence générale* », in *Ibid.*, p. 180.

²⁶⁶D. n°2016-67 du 29 janvier 2016 préc., art. 2.

²⁶⁷CSI art. R. 851-7 II.

Si l'article L. 851-2 fut déclaré conforme à la Constitution, lors de la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi sur le renseignement²⁶⁸, à la suite de la loi du 21 juillet 2016 précitée²⁶⁹, modifia cet article substantiellement, pour que le Conseil d'Etat accepte de renvoyer devant le litige la conformité de la disposition modifiée, devant le Conseil constitutionnel²⁷⁰, afin qu'il analyse si cette disposition concernant le recueil des données en temps réel n'est pas trop large, ni sa durée trop longue. Etant donné la durée renouvelable et le contrôle assuré par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, le juge constitutionnel a estimé légale la durée de mise en œuvre de cette technique de renseignement²⁷¹. En revanche, l'ajout permis avec la loi du 21 juillet 2016 sur la possibilité de recueillir les données de connexion en temps réel pour l'entourage a été considéré comme illégal, en raison de l'absence de précisions sur les recueils possibles à l'égard de cet entourage, puisque « *faute d'avoir prévu que le nombre d'autorisations simultanément en vigueur doit être limité, le législateur n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée* »²⁷². Par la volonté des requérants d'assurer le respect au droit à la vie privée, le juge constitutionnel a donc pu opérer l'abrogation de la disposition contestée, limitant ainsi l'application de l'article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure à un individu bien désigné « *susceptible d'être en lien avec une menace* ».

3. L'accès aux données de connexion possible pour les autorités judiciaires

Au regard de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances, tout comme pour les autorités administratives, les interceptions de données de connexion étaient aussi possibles pour les autorités judiciaires, avec l'autorisation des « *juridictions compétentes pour ordonner des interceptions en application du Code de procédure pénale* »²⁷³. Ensuite, avec l'ordonnance du 12 mars 2012, puis la loi du 13 novembre 2014 relative à la lutte contre le terrorisme et ratifiant l'ordonnance de 2012²⁷⁴, l'autorité judiciaire pouvait toujours procéder à une telle mesure, cette fois-ci dans le cadre de la police administrative, au regard de l'article L. 244-1²⁷⁵ du Code de la sécurité intérieure²⁷⁶. Cette disposition a été transférée à l'article L. 871-1 du même Code, avec la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015²⁷⁷, mais ne concerne que les autorités administratives, dont l'autorisation a été donnée par le Premier ministre²⁷⁸.

²⁶⁸Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, n°2015-713 DC.

²⁶⁹L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 préc.

²⁷⁰CE, 17 mai 2017, *La Quadrature du net et autres*, n°405792.

²⁷¹Cons. const., 4 août 2017, *La Quadrature du Net et autres*, n°2017-648 QPC, § 10.

²⁷²*Ibid.*, § 11.

²⁷³L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 22.

²⁷⁴L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°263, 14 novembre 2014, p. 19 162, texte n°5.

²⁷⁵Ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 13 mars 2012, p. 4 533, texte n°1, Annexe.

²⁷⁶Transposant l'article 22 de la loi du 10 juillet 1991 précitée

²⁷⁷L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 12.

²⁷⁸L'article L. 871-1 du Code de la sécurité intérieure se réfère à l'article L. 821-4, sur la procédure à exécuter, dans le but de demander l'autorisation auprès du Premier ministre, seulement pour les autorités administratives.

De la sorte, les autorités judiciaires ont la possibilité, de leur côté, de recueillir les données de connexion, grâce à la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé²⁷⁹, qui crée les articles 706-95-4 et 706-95-5 du Code de procédure pénale, permettant respectivement, le recueil des données de connexion, aussi bien pour une enquête que pour une information judiciaire.

B. La captation des données informatiques

La captation des données informatiques permet l'accès administratif au contenu des données informatiques (1). De surcroît, le contenu des données informatiques est également accessible aux autorités judiciaires (2). Enfin les services de renseignement disposent depuis peu de la possibilité de la captation des données informatiques lors des perquisitions (3).

1. L'accès administratif au contenu des données informatiques

Avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²⁸⁰, la captation des données informatiques se retrouve à l'article L. 853-2 du Code de la sécurité intérieure où il est prévu qu'un service de renseignement dûment habilité peut utiliser des outils techniques ayant pour but « 1° d'accéder à des données informatiques stockées dans un système informatique, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre ; 2° D'accéder à des données informatiques, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données, telles qu'ils les y introduit par saisie de caractères ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques audiovisuels »²⁸¹. Cette mesure de pénétration informatique semble s'inspirer de mesures déjà prévues pour les autorités judiciaires.

2. Le contenu des données informatiques également accessible aux autorités judiciaires

Face aux menaces représentées par la criminalité organisée et le terrorisme, la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure²⁸² a inséré les articles 706-102-1 à 706-102-6 du Code de procédure pénale qui prévoit la captation des données informatiques à la demande du procureur de la République et après accord du juge de la détention et des libertés²⁸³. De la même manière, le juge d'instruction peut autoriser la captation²⁸⁴ de ces données informatiques²⁸⁵.

²⁷⁹L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 3.

²⁸⁰L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc..

²⁸¹CSI, art. L. 853-2-I.

²⁸²L. n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 15 mars 2011, p. 4 582, texte n°2, art. 36.

²⁸³La captation consiste « à mettre en place un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, d'accéder, en tous lieux, à des données informatiques, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre, telles qu'elles sont stockées dans un système informatique, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données ou telles qu'il les y introduit par saisie de caractères », CPP, art. 706-102-1.

²⁸⁴*Ibid.*, art. 706-102-2.

La captation des données informatiques est prévue pour une durée maximale de quatre mois²⁸⁶. Avec la loi du 3 juillet 2016²⁸⁷, l'officier de police judiciaire peut aller encore plus loin dans ses investigations puisque le nouvel article 706-102-1 du Code de procédure pénale prévoit qu'avec l'aval préalable du juge de la liberté et de la détention ou du juge d'instruction, ou avec le juge d'instruction à l'article 706-102-2, il est possible, pour les services désignés par le décret du 18 décembre 2015²⁸⁸, de procéder à l'installation d'un dispositif de captation des données informatiques, « *dans un véhicule ou un lieu privé, y compris hors des heures prévues à l'article 59, à l'insu ou sans le consentement du propriétaire ou du possesseur du véhicule ou de l'occupant des lieux ou de toute personne titulaire d'un droit sur celui-ci* »²⁸⁹. L'originalité de ce dispositif tient en ce que l'accès à distance des données placées sur un système informatisé est dorénavant faisable.

Enfin, la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale²⁹⁰ a inséré les articles 706-95-1 à 706-95-3 au sein du Code de procédure pénale concernant l'interception des correspondances électroniques. Au regard de l'article 706-73 du Code de procédure pénale qui englobe les actes de criminalité organisée et de délinquance financière, l'interception et le recueil des correspondances électroniques peut alors être autorisée par le juge d'instruction²⁹¹ ou par le juge des libertés et de la détention²⁹² dans l'idée d'obtenir « *l'accès, à distance et à l'insu de la personne visée, aux correspondances stockées par la voie des communications électroniques accessibles au moyen d'un identifiant informatique* »²⁹³.

²⁸⁵ L'idée de mettre en place ce dispositif de captation des données informatiques « *a également vocation à permettre de prendre connaissance des textes tapés sur un ordinateur, puis transportés grâce à un périphérique (clé USB, CR DOM, etc.) sur un autre ordinateur choisi au hasard et non surveillé (cybercafé), ce que les délais de mise en place d'une interception de télécommunications sur ce dernier ne permettraient pas de réaliser* », Circ. du 14 août 2011 portant sur la présentation des dispositions de la L. n°2011-267 du 14 mars 2011 dite « LOPPSI II » relatives à la criminalité organisée et autres contentieux spécialisés, BOMJL, n°2011-08, 31 août 2011, I-1-4-1.

²⁸⁶ CPP, art. 706-102-3 al. 2.

²⁸⁷ L. n°2016-731 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, JORF, n°129, 4 juin 2016, texte n°1, art. 5.

²⁸⁸ « *Le ministre de l'Intérieur (Direction générale de la police nationale, Direction générale de la Gendarmerie nationale, Direction générale de la sécurité intérieure et préfecture de police) et le ministre des Finances et des comptes publics (Direction générale des douanes et droits indirects) sont autorisés à mettre en œuvre des traitements de données informatiques à caractère personnel permettant, [...] la collecte, l'enregistrement et la conservation de données informatiques captées selon les modalités fixées à l'article 706-102-1 du Code de procédure pénale* », D. n°2015-1700 du 18 décembre 2015 relatif à la mise en œuvre de traitements de données informatiques captées en application de l'article 706-102-1 du Code de procédure pénale, JORF, n°295, 20 décembre 2015, p. 23 604, texte n°37, art. 1.

²⁸⁹ CPP, art. 706-102-5.

²⁹⁰ L. n°2016-731 préc., art. 2.

²⁹¹ CPP, art. 706-95-2.

²⁹² *Ibid.*, art. 706-95-1.

²⁹³ *Ibid.*

3. La captation des données informatiques permise lors des perquisitions

La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure²⁹⁴ insère l'article 57-1 dans le Code pénal selon lequel les officiers et agents de police judiciaire ont la possibilité de pénétrer dans un système informatique et de capter les informations qui y sont stockées, dans le cadre d'une perquisition. De plus, la même loi crée aussi l'article 60-1 du Code de procédure pénale²⁹⁵ avait permis la conservation par les opérateurs de télécommunications des données des utilisateurs pour une durée d'un an maximum, ces données conservées pouvant être requises par l'officier de police judiciaire qui en fait la demande. Modifié par la loi du 3 juin 2016²⁹⁶, l'article 60-1 d même Code dispose, sans inscrire la notion de délai de conservation, la possibilité pour les services de police judiciaire de capter les données informatiques²⁹⁷.

Dans le même ordre idées, la captation des données informatiques est aujourd'hui possible dans le cadre d'une perquisition administrative. En effet, la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'état d'urgence²⁹⁸ a modifié l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, en ce qu'elle permettait, la saisie des données informatiques lors d'une perquisition administrative. Cette disposition litigieuse a été abrogée par le Conseil constitutionnel à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité, le 19 février 2016, dans la mesure où « *le législateur n'a pas prévu de garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée* »²⁹⁹. Cette mesure a néanmoins été réintroduite avec la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence de la loi du 3 avril 1955³⁰⁰, qui a ajouté un cinquième alinéa à l'article 11 de la loi de 1955. Désormais, dans le cadre d'une perquisition administrative, si celle-ci « *révèle l'existence d'éléments, notamment informatiques, relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, les données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la perquisition peuvent être saisie soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être*

²⁹⁴L. n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, *JORF*, n°66, 19 mars 2003, p. 4 761, texte n°1, art. 17.

²⁹⁵*Ibid.*

²⁹⁶L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 58.

²⁹⁷« *Le procureur de la République ou l'officier de police judiciaire peut, par tout moyen requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique qui sont susceptibles de détenir des informations intéressant l'enquête, y compris celles issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, de lui remettre ces informations, notamment sous forme numérique, sans que puisse lui être opposée, sans motif légitime, l'obligation au secret professionnel* », CPP, art. 60-1.

²⁹⁸L. n°2015-1501 du 20 novembre 2015 préc., art. 4.

²⁹⁹La position du Conseil est liée au fait que la copie des données informatiques est une mesure « *assimilable à une saisie ; que ni cette saisie ni l'exploitation des données ainsi collectées ne sont autorisées par un juge, y compris lorsque l'occupant du lieu perquisitionné ou le propriétaire des données s'y oppose et alors même qu'aucune infraction n'est constatée ; qu'au demeurant peuvent être copiées des données dépourvues de lien avec la personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ayant fréquenté le lieu où a été ordonnée la perquisition* », Cons. const., 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, déc. n°2016-536 QPC, consid. 14.

³⁰⁰L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la L. n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, *JORF*, n°169, 22 juillet 2016, texte n°2, art. 5.

réalisée ou achevée pendant le temps de la perquisition »³⁰¹. Cette disposition prévoit donc la copie des données informatiques saisies et, le cas échéant, si la copie ne peut avoir lieu, alors le support informatique peut être saisi pour traiter les données. A la différence de la disposition abrogée par le Conseil constitutionnel, le 19 février 2016, la loi du 21 juillet 2016 prévoit de nouvelles garanties, dont l'interdiction de l'accès à ces données sans autorisation préalable du juge et, une procédure de référé tendant à la demande d'autorisation d'exploitation³⁰².

C. La sonorisation et captation d'images

La sonorisation ou la captation d'images dans un lieu privé ou un véhicule est un dispositif administratif intrusif (1), qui est une technique de renseignement influencée par l'existence d'une mesure similaire en procédure pénale (2).

1. Un dispositif administratif intrusif

Si les services de police et de renseignement ont la possibilité d'effectuer des écoutes téléphoniques, qu'elles soient judiciaires ou administratives, le rapport de Pierre Marcilhacy et Pierre Monory relevait déjà, dès 1973, d'autres dispositifs de sonorisation afin d'écouter les conversations³⁰³. Avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement³⁰⁴, l'article L. 853-1 du Code de la sécurité intérieure, donnant la possibilité pour les services de renseignement de mettre en place des « *dispositifs techniques permettant la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées à titre privé ou confidentiel, ou d'images dans un lieu privé* »³⁰⁵. Il est ainsi légalement permis aux services de renseignement d'installer de tels dispositifs dans des lieux privés³⁰⁶, et de combler un vide juridique où les agents de renseignement utilisaient cette technique en toute illégalité³⁰⁷. Cette disposition a

³⁰¹L. n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, *JORF*, n°85, 7 avril 1955, p. 3 479, art. 11 al. 5.

³⁰²« *L'autorité administrative demande, dès la fin de la perquisition, au juge des référés du Tribunal administratif d'autoriser leur exploitation. Au vu des éléments révélés par la perquisition, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande de l'autorité administrative* », L. n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, *JORF*, n°85, 7 avril 1955, p. 3 479, art. 11 al. 7.

³⁰³Ces dispositifs sont : « - les bretelles d'écoute placées dans l'immeuble même de la personne à surveiller ; des magnétophones ou des électrophones sont alors installés à la cave ou dans une pièce vide de l'immeuble ; - les micros directionnels ultra-sensibles, susceptibles d'enregistrer les conversations à plusieurs centaines de mètres de distance ; - les micros-clous, enfoncés dans un mur et permettant à l'aide d'un magnétophone ou d'un casque d'entendre les conversations échangées de l'autre côté de la paroi ; - les micro-balles, fixées dans le mur d'un immeuble par un fusil à air comprimé et reliées à un opérateur installé dans la rue à bord d'un véhicule spatialement équipé ; - les « pastilles électroniques » qui permettent de transformer un téléphone en micro », in MARCILHACY (P.) et MONORY (R.), *Rapport des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques*, Commission de contrôle, Sénat, n°30, 25 octobre 1973, p. 29.

³⁰⁴L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 6.

³⁰⁵CSI, art. L. 853-1 I.

³⁰⁶« *Les espions policiers cherchent à acquérir des caméras de surveillance miniatures pouvant être disposées partout dans l'habitacle d'un véhicule (de deux ou quatre routes) : dans un appui-tête, dans une barre de toit, dans les phares voire dans un siège pour bébé !* », in « Le ministère de l'Intérieur joue à 'Mr Q' », *Intelligence online*, n°756, 30 mars 2016.

³⁰⁷Avant la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, ces techniques « *sont encore réservées aux services de police judiciaire avec l'autorisation d'un magistrat. Les unités de renseignement ne sont pas censées les mettre en œuvre. En pourtant, qui pourrait en contester l'utilité en matière de lutte antiterroriste ? D'où l'achat à diverses sociétés spécialisées, sur des lignes budgétaires confidentielles, d'appareils de marques et de*

pour corollaire, l'article L. 853-3 du même Code, qui permet la pénétration dans un lieu privé ou un véhicule, afin d'installer ou retirer, les dispositifs liés aux techniques de recueil de renseignement³⁰⁸. Par ailleurs, l'article L. 853-3 insiste bien sur le fait que cette pénétration dans un lieu privé ou un véhicule, ne peut être effectuée qu'« à la seule fin de mettre en place, d'utiliser ou de retirer les dispositifs techniques »³⁰⁹, prohibant ainsi toute forme de fouille du lieu ou du véhicule visité, ou encore, toute forme de perquisition illégale.

Etant donné le caractère intrusif de ces mesures, dans son avis du 12 mars 2015, à propos du projet de loi relatif au renseignement, le Conseil d'Etat a exercé un contrôle de proportionnalité des mesures de recueil de renseignement, pour estimer l'équilibre entre la protection du respect au droit à la vie privée et la nécessité de telles mesures, en rappelant les garanties renforcées qui devaient accompagner les techniques intrusives de recueil de renseignement³¹⁰. Il est donc prévu une saisine immédiate du Conseil d'Etat, dans l'hypothèse où le Premier ministre aurait autorisé ce dispositif après avis défavorable la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Il est même précisé que « la décision d'autorisation du Premier ministre ne peut être exécutée avant que le Conseil d'Etat n'ait statué »³¹¹, sauf si le motif est lié à la prévention du terrorisme.

2. Une technique de renseignement influencée par l'existence d'une mesure similaire en procédure pénale

Les éléments inscrits à l'article L. 853-1 du Code de la sécurité intérieure sont très proches de l'article 706-96 du Code de procédure pénale. Concernant cette dernière mesure, il a fallu attendre 2004 pour que le législateur intervienne à propos des dispositifs de surveillance, hors écoutes téléphoniques. En effet, la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité³¹² a créé les articles 706-96 à 706-102 du Code de procédure pénale³¹³, afin d'encadrer juridiquement le dispositif de sonorisations ou de captations d'images³¹⁴. Avec les différentes réformes, dont la plus récente est liée à la loi du 3

modèles différents ne pouvant permettre de remonter au ministère de l'Intérieur s'ils venaient à être découvertes », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 164-165.

³⁰⁸ Cette disposition est non seulement valable pour l'art. L. 853-1, mais aussi pour la captation de données de l'art. L. 853-2, ou enfin, la géolocalisation en temps réel de l'art. L. 851-5.

³⁰⁹ CSI, art. L. 853-3 I.

³¹⁰ « Au regard du principe de proportionnalité, les techniques de recueil de renseignement portant le plus atteinte à la vie privée (captation, transmission et enregistrement de sons et d'images, captation de données informatiques, introduction dans les lieux privés ou des véhicules pour y placer des dispositifs), devaient être entourées de garanties renforcées », CE Ass., avis, 12 mars 2015, *Avis sur un projet de loi relatif au renseignement*, n°389754, cons. 7.

³¹¹ CPP, art. L. 853-3 III.

³¹² L. n°2004-204 du 9 mars 2004 préc., art. 1.

³¹³ Ces dispositions ont été introduites dans la nouvelle section 6 « Des sonorisations et des fixations d'images de certains lieux ou véhicules », au sein du chapitre 2, du Titre XXV du Livre IV de la partie législative du Code de procédure pénale.

³¹⁴ Le dispositif de captation des images a été utilisé par la Sous-direction antiterroriste (SDAT), à Aubervilliers, le 17 novembre 2015, pour surveiller, à Aubervilliers, un individu suspecté d'être Abdelhamid Abaaoud, in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 274.

juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé³¹⁵, « *le juge des libertés et de la détention peut, à la requête du procureur de la République, autoriser les officiers et agents de police judiciaire à mettre en place un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés ou publics, ou de l'image d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé* »³¹⁶. Cette autorisation peut aussi être donnée par le juge d'instruction, à l'article 706-96-1 du Code de procédure pénale³¹⁷ qui, à l'origine, était le seul magistrat du siège à pouvoir autoriser cette mesure dans la rédaction initiale de l'article 706-96³¹⁸.

De même, il est précisé que le juge des libertés et de la détention peut autoriser la mise en place de ce dispositif, non seulement dans un véhicule, mais aussi en dehors des heures prévues aux heures légales de perquisitions³¹⁹, c'est-à-dire que la sonorisation peut donc être effectuée par le juge entre 21 heures le soir et 6 heures le matin³²⁰. En outre, le législateur est allé dans le sens d'une inflexion de la procédure, légitimement très restrictive au départ car attentatoire au respect du droit à la vie privée³²¹ et, du droit de propriété³²². En effet, dans sa rédaction initiale par la loi du 9 mars 2004, la sonorisation de l'article 706-96 était autorisée par le juge d'instruction par une ordonnance motivée, après avis du procureur de la République³²³. Désormais, le texte a été simplifié, car, si la sonorisation est possible après requête du procureur de la République, il n'est plus fait mention de l'ordonnance motivée par le juge des libertés et de la détention, ce qui revient à dire que l'autorité décidant la sonorisation est le procureur de la République.

Des évolutions sont observables dans ce domaine, avec la loi du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne³²⁴, qui a élargi le champ des crimes et délits pour la mise en place d'une sonorisation. L'élargissement des infractions comprend dorénavant, celles comprises à l'article 706-73-1³²⁵, à savoir la criminalité et la délinquance organisées, car, auparavant, il n'y avait pas de base légale à ces captations d'images pour la lutte contre la criminalité organisée, même si des caméras étaient mises en place, puis « *blanchies judiciairement* », grâce au contournement par la pratique policière³²⁶.

³¹⁵L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art.58.

³¹⁶CPP, art. 706-96.

³¹⁷L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 58.

³¹⁸L. n°2004-204 du 9 mars 2004 préc., art. 1.

³¹⁹CPP, art. 706-96 al. 2.

³²⁰*Ibid.*, art. 59.

³²¹« *Chacun a droit au respect de sa vie privée* », C. civ., art. 9.

³²²« *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* », DDHC, art. 17.

³²³L. n°2004-204 du 9 mars 2004 préc., art. 1.

³²⁴L. n°2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, *JORF*, n°189, 18 août 2015, p. 14 331, texte n°2, art. 11.

³²⁵*Ibid.*.

³²⁶« *Il arrive, dans les affaires criminelles ou de stupeur, que l'on utilise des caméras dissimulées dans du mobilier urbain, qui sont capables de faire des zooms à quatre cents mètres de distance, confie un capitaine de P.J. Ensuite, on blanchit judiciairement les infos ainsi recueillies, en invoquant dans la procédure 'un renseignement anonyme'* », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2017, p. 120.

L'administrativisation des mesures de surveillance s'observe ainsi par l'harmonisation des mesures de police administrative sur les dispositifs déjà existants en matière de police judiciaire, et, ainsi, « à l'exception des IMSI catchers et des algorithmes, les techniques de renseignement sont ainsi identiques aux techniques spéciales d'enquête telles que les interceptions de correspondances, les captations d'images et sonorisations, la géolocalisation, le recueil et la captation de données informatiques, les infiltrations électroniques »³²⁷. La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a donc permis une harmonisation des mesures de surveillance, entre les services de renseignement et les services de police judiciaire³²⁸.

§ 2 : L'accroissement des possibilités de surveillance

L'extension des méthodes de renseignement peut s'observer comme une administrativisation des mesures de surveillance, qui existaient déjà pour les services de police judiciaire et de Gendarmerie. L'idée des promoteurs de la loi relative au renseignement était, en effet, d'étendre les moyens d'investigation déjà présents dans le cadre judiciaire aux services de renseignement³²⁹. Cette extension des mesures va de pair avec l'élargissement de l'utilisation de ces mesures à d'autres services exerçant du renseignement (A). Dans le même ordre d'idées, cet accroissement des possibilités de surveillance consiste en l'utilisation de nouvelles techniques de renseignement liées à l'adaptation au regard des nouvelles technologies (B), dont la détection de la menace terroriste à l'aide d'algorithmes (C).

A. L'élargissement de l'utilisation des techniques à d'autres services exerçant du renseignement

Alors qu'à l'origine de la loi relative au renseignement, seuls les services de la communauté du renseignement pouvaient utiliser les techniques de recueil (1), il a été demandé d'étendre ces mesures de surveillance à d'autres services (2), ce qui fut possible avec le décret du 11 décembre 2015 (3).

1. Des techniques dévolues aux services de la communauté du renseignement

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement³³⁰ a créé l'article L. 811-2 du Code de la sécurité intérieure inscrivant qu'au regard des motifs justifiant la mise en œuvre de techniques de renseignement, il existe des services spécialisés de renseignement énumérés par un décret ultérieur. C'est le décret du 28 septembre 2015 qui désigne les services spécialisés

³²⁷ROUSSEL (G.), « Le régime des techniques de renseignement », pp. 520-522, *AJ Pénal*, novembre 2015, p. 521.

³²⁸« Si les fondements juridiques sont distincts, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement trace un parallélisme entre les techniques spéciales d'enquête et les techniques de renseignement », in WATIN-AUGOUARD (M.), « Les investigations judiciaires dans le cyberspace », in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare & Martin, Paris, 2016, p. 296.

³²⁹URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 46.

³³⁰L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 2.

de renseignement³³¹, l'article L. 811-2 est donc précisé par l'article R. 811-1 du même Code, pour préciser quels les services spécialisés de renseignement³³².

Ce sont donc les services de la communauté du renseignement qui, sur le territoire national ou hors de celui-ci, ont vocation à « *la recherche, la collecte, l'exploitation et la mise à disposition du Gouvernement des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques ainsi qu'aux menaces et risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation* »³³³. Cette disposition prend donc en compte le large éventail de missions attribuées aux services de renseignement, mais aussi la compétence territoriale propre, tant au renseignement intérieur³³⁴ qu'au renseignement extérieur³³⁵.

En parallèle de cette disposition, l'article L. 821-2 du même Code souligne l'obligation pour l'utilisation d'une technique de recueil de renseignement, que le Premier ministre reçoive une « *demande écrite et motivée du ministre de la Défense, du ministre de l'Intérieur ou du ministre chargé de l'Economie, du Budget ou des Douanes* ». Les ministres concernés par la procédure sont donc les ministres dont relèvent les services de la communauté du renseignement. Cependant, cet article a été modifié par la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé³³⁶ ajoutant, depuis lors, le ministre de la Justice et, incorporant donc à ces services originaux, le Bureau du renseignement pénitentiaire³³⁷. La modification au niveau législatif met en relief l'idée que le service de renseignement pénitentiaire aurait rejoint la communauté du renseignement même si, hormis cette modification, il n'y a pas eu d'autre officialisation. En effet, si la modification législative est antérieure au décret ajoutant les autres services pouvant utiliser les techniques de renseignement, il n'y a pas eu de nouveau décret ajoutant le Bureau du renseignement pénitentiaire à la liste des services spécialisés de l'article R. 811-1.

Si l'article L. 811-2, en lien avec l'article L. 821-2, pose le principe que les services de la communauté du renseignement sont les services ayant la possibilité de mettre en œuvre toutes les techniques de renseignement, le décret du 28 septembre 2015³³⁸ apporte, néanmoins, quelques précisions. L'article R. 853-1 du Code de la sécurité intérieure dispose, qu'en matière de sonorisations et de captations d'images, les services de la communauté du

³³¹D. n°2015-1185 du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement, *JORF*, n°225, 29 septembre 2015, p. 17 344, texte n°1, art. 1.

³³²« *Les services spécialisés de renseignement sont la Direction générale de la sécurité extérieure, la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense³³², la Direction du renseignement militaire, la Direction générale de la sécurité intérieure, le service à compétence nationale dénommé 'Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières' et le service à compétence nationale dénommé 'Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins'* », CSI, art. R. 811-1.

³³³CSI, art. L. 811-2 al. 1.

³³⁴« *La Direction générale de la sécurité intérieure [...] est chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, de rechercher et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation* », D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°102, 2 mai 2014, texte n°23, art. 1.

³³⁵« *La Direction générale de la sécurité extérieure a pour mission, au profit du Gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences* », C. déf., art. D. 3126-2.

³³⁶L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 3.

³³⁷Arr. 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire, *JORF*, n°166, 21 juillet 2015, texte n°4., art. 1.

³³⁸D. n°2015-1185 du 28 septembre 2015 préc., art. 1.

renseignement, sauf TRACFIN, peuvent utiliser cette technique. Cette restriction du service de renseignement financier s'applique aussi à la pénétration dans un lieu privé ou un véhicule³³⁹ ou encore en matière d'interceptions de sécurité³⁴⁰.

2. La demande d'une extension des techniques à d'autres services

L'extension de la mise en œuvre des techniques de renseignement à d'autres services a été initiée en deux temps. En premier lieu, cette évolution est influencée par la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, qui avait proposé trois cercles de services de renseignement : le premier cercle aurait compris les services de l'actuelle communauté du renseignement relevant du ministère de l'Intérieur, et du ministère des Armées³⁴¹, le second, ceux du ministère de l'Economie et des Finances³⁴², et le troisième cercle aurait regroupé les autres services spécialisés, ayant des missions similaires mais spécifiques à celles de la communauté du renseignement³⁴³.

En deuxième lieu, la Délégation parlementaire au renseignement a aussi suivi la position de la mission d'information en proposant d'« *établir une communauté du renseignement à plusieurs cercles concentriques* »³⁴⁴.

Les propositions ont bien été prises en compte, de sorte que le nouvel article L. 811-2 du Code de la sécurité intérieure renvoie aux services spécialisés de la communauté du renseignement autorisés à mettre en œuvre des techniques de recueil de renseignement. La loi relative au renseignement a aussi introduit l'article L. 811-4³⁴⁵ où d'autres services spécialisés hors la communauté du renseignement peuvent aussi mettre en œuvre les techniques de renseignement. Une autre originalité de la loi du 24 juillet 2015 tient donc à la prise en compte, au niveau législatif, de la possibilité que d'autres services, hors ceux fixés par le décret du 28 septembre 2015³⁴⁶, puissent mettre en œuvre les mesures de surveillance. Au regard des articles L. 811-2 et L. 811-4, il y a donc les services du premier cercle, appartenant à la communauté du renseignement, et les autres services appelés aussi services du second cercle. Donner la possibilité à d'autres services de pouvoir recourir à ces techniques, avec la création de l'article L. 811-4 n'est pas, pour le juge constitutionnel, contraire à la Constitution car, non seulement le législateur a défini les techniques de recueil de renseignement, mais il aussi dressé la liste des motifs justifiant l'utilisation de ces techniques³⁴⁷, c'est-à-dire que le

³³⁹CSI, art. R. 853-3.

³⁴⁰*Ibid.*, art. R. 853-2.

³⁴¹La Direction générale de la sécurité extérieure, la Direction générale de la sécurité intérieure, la Direction du renseignement militaire et la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense.

³⁴²La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et TRACFIN.

³⁴³« *Un troisième cercle regrouperait entre autres le SIRASCO (Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée de la Direction centrale la police judiciaire), le Bureau pénitentiaire, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), voire le Commandement des opérations spéciales (COS) [...] On pourrait même imaginer lui adjoindre la Direction de la prospective du Quai d'Orsay* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 113-114.

³⁴⁴URVOAS (J.-J.), *Rapport relatif à la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014*, Assemblée nationale, n°2482, Sénat, Sénat, n°201, 18 décembre 2014, p. 27.

³⁴⁵L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 2.

³⁴⁶D. n°2015-1185 du 28 septembre 2015 préc.

³⁴⁷« *Tout en confiant au pouvoir réglementaire le soin d'organiser ces services aux articles L. 811-2 et L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, le législateur n'est pas resté en deçà de la compétence que lui attribue*

législateur a suffisamment apporté de garanties procédurales pour que la disposition sur l'utilisation des techniques de renseignement par d'autres services que ceux de la communauté du renseignement, ne soit pas illégale.

3. Un élargissement concrétisé avec le décret du 11 décembre 2015

Le décret du 11 décembre 2015³⁴⁸ relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à mettre en œuvre les techniques de recueil de renseignement dresse une liste impressionnante de services autorisés à recourir à ces techniques (1°). Dans sa rédaction, ce décret est source de critiques en raison de son imperfection (2°), et il pose la question du double emploi possible des mesures de surveillance par les services du ministère de l'Intérieur (3°) pouvant utiliser des mesures similaires dans le cadre de la procédure pénale.

1° Une liste impressionnante de services désormais autorisés à mettre en œuvre ces techniques

Le décret du 11 décembre 2015 précité a été édicté pour étendre la liste des services spécialisés autorisés à pouvoir mettre en place des techniques de recueil de renseignement³⁴⁹. En effet, l'article R. 811-2 du Code de la sécurité intérieure créé par le même décret, fixe essentiellement en la matière, la liste des services du ministère de l'Intérieur relevant de la Direction centrale de la police judiciaire ou ceux relevant de la Direction générale de la Gendarmerie nationale. L'article R. 811-2 approfondit en citant nommément les services et unités autorisés à utiliser lesdites techniques, au sein de chaque administration. La difficulté tient en ce que chaque service autorisé l'est au regard de motifs différents définis auprès de chaque service cité, n'aidant pas à la clarté du texte réglementaire, en dressant une liste importante de services, parfois de manière répétitive, en fonction des techniques de renseignement énumérées.

Dans le cadre de la protection de l'intégrité du territoire, de la prévention du terrorisme et de la prévention contre la criminalité et de la délinquance organisées, les services relevant du ministère des Armées compris dans le deuxième cercle sont « *les sections de recherche de la Gendarmerie maritime, de la Gendarmerie de l'air et de la Gendarmerie de l'armement* »³⁵⁰.

De plus, le décret crée de nouveaux articles au sein du Code de la sécurité intérieure, pour citer nommément les services autorisés à utiliser des techniques de recueil de renseignement précisément définies. Ainsi, chaque technique comprend une extension à

l'article 34 de la Constitution pour 'fixer les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques' », Cons. const., 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement , déc. n°2015-713 DC, § 15.

³⁴⁸D. n°2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°28, 12 décembre 2015, p. 22 978, texte n°28.

³⁴⁹*Ibid.*

³⁵⁰CSI, art. R. 811-2 II.

d'autres services spécialisés en dehors de la communauté du renseignement, comme l'accès aux données de connexion³⁵¹ qui peut avoir lieu en temps réel³⁵², la détection du terrorisme avec la mise en œuvre d'algorithmes³⁵³, la géolocalisation³⁵⁴, mais la géolocalisation par la pose d'une balise n'est pas étendue aux autres services. L'extension concerne aussi les interceptions de sécurité³⁵⁵, avec « *IMSI-catcher* »³⁵⁶, la captation et la fixation d'images³⁵⁷, la captation de données informatiques³⁵⁸. La liste se complexifie car elle précise aussi les services autorisés à mettre en œuvre le balisage dans un véhicule (R. 853-3 A) ou un lieu privé (R. 853-3 D), la sonorisation et/ou la captation d'images dans un véhicule (R. 853-3 B) ou une habitation (R. 853-3 D), la captation de données sur un système informatique dans un véhicule (R. 853-3 E) ou un lieu privé (R. 853-3 F), ou encore, la captation du flux desdites données informatiques dans un véhicule (R. 853-3 C) ou un lieu d'habitation (R. 853-3 D).

Par ailleurs, le décret du 11 décembre 2015 réhabilite les ex-Renseignements généraux, en donnant la possibilité au Service central du renseignement territorial (SCRT) qui lui succède d'utiliser ces techniques. Cet ajout limite les conséquences néfastes dues à la réforme du 27 juin 2008³⁵⁹ ayant substitué les Renseignements généraux par la Sous-direction de l'information générale (SDIG), devenue Service central du renseignement territorial³⁶⁰. Par ailleurs, le décret du 11 décembre 2015, reconnaît aussi le service de renseignement territorial de la Gendarmerie nationale, la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO)³⁶¹. L'extension bienvenue des techniques à des services du second cercle comme le renseignement territorial, le renseignement de la préfecture de police ou le renseignement de la Gendarmerie est une progression nécessaire dans l'utilisation des techniques de renseignement à des structures quasi-similaires aux services du premier cercle dans leurs missions et leur organisation.

De nombreux services ont donc été ajoutés, mais il manquait encore le service du renseignement pénitentiaire. Si, par la modification de l'article L. 821-2³⁶², en incluant le ministre de la Justice parmi les ministres pouvant effectuer une demande d'autorisation de technique de renseignement, cette modification permettait au service du renseignement pénitentiaire d'utiliser des techniques de renseignement, il fallut néanmoins attendre le décret

³⁵¹ *Ibid.*, art. R. 851-1.

³⁵² *Ibid.*, art. R. 851-2.

³⁵³ *Ibid.*, art. R. 851-3.

³⁵⁴ *Ibid.*, art. R. 851-4.

³⁵⁵ *Ibid.*, art. R. 852-1.

³⁵⁶ *Ibid.*, art. R. 852-2.

³⁵⁷ *Ibid.*, art. R. 853-1.

³⁵⁸ *Ibid.*, art. R. 853-2.

³⁵⁹ Arr. du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2008, texte n°10.

³⁶⁰ D. n°2014-466 du 9 mai 2014 modifiant le D. n°2008-633 du 27 juin 2008 modifié relatif à l'organisation déconcentrée de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°108, 10 mai 2014, texte n°24.

³⁶¹ Arr. du 6 décembre 2013 modifiant l'arr. du 12 août 2013 portant organisation de la Direction générale de la Gendarmerie nationale, *JORF*, n°293, 18 décembre 2013, texte n°27.

³⁶² L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 14.

du 16 janvier 2017, pour que le Bureau central du renseignement pénitentiaire puisse, effectivement, utiliser des techniques de renseignement³⁶³.

2° Un décret imparfait source de critiques

Le décret du 11 décembre 2015 dresse une liste impressionnante et hermétique de services autorisés à utiliser lesdites techniques, le texte en lui-même faisant pas moins de 21 pages, « *il en résulte [...] l'impossibilité matérielle d'en rendre compte de manière exhaustive* »³⁶⁴. De même, cette liste impressionnante ajoute trop de services dont certains n'ont pas vocation au renseignement opérationnel. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, mais aussi la Délégation parlementaire au renseignement³⁶⁵ ont relevé, par exemple, que l'Unité de coordination de la lutte contre le terrorisme (UCLAT), qui a, par principe, une mission de coordination et d'orientation des services, « *n'a pas de rôle opérationnel justifiant que lui soit donné accès aux techniques de renseignement* »³⁶⁶. Pour appuyer ces propos, la Délégation parlementaire au renseignement s'étonne aussi d'une telle extension aussi bien pour ce qui concerne le nombre de services concernés que sur l'attribution des techniques de recueil de renseignement à ces services³⁶⁷.

L'inintelligibilité du décret est due, par ailleurs, au fait que tous ces services ne peuvent pas être autorisés à utiliser toutes les techniques de recueil de renseignement. Le décret précise pour chaque technique quels sont les services concernés, mais dans une rédaction manquant de clarté. De même, ces services ou unités ne peuvent utiliser les techniques qui les concernent, c'est-à-dire qu'à la différence des services de la communauté du renseignement, les services et unités énumérés dans le décret sont limités à l'utilisation de quelques techniques de renseignement. En ce sens, le Gouvernement a voulu limiter leur action, tout en précisant quel dispositif technique leur est utilisable. Cependant, cette limitation est insuffisante, parce que le dispositif du suivi des individus en temps réel dans le cadre de la prévention du terrorisme doit seulement être réservé à des services à compétence nationale, tant au regard du caractère intrusif de la technique de recueil que pour « *les*

³⁶³D. n°2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la Justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du Livre VIII du Code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°14, 17 janvier 2017, texte n°28.

³⁶⁴CATELAN (N.), « Cadre juridique du renseignement : un moindre mal ? », pp. 922-940, *RSC*, 2015, p. 926.

³⁶⁵RAFFARIN (J.-P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015*, Assemblée nationale, n°3524, Sénat, n°423, 25 février 2016, p. 42.

³⁶⁶La Commission a émis « *un avis défavorable à la proposition de lui donner accès aux données de connexion en temps réel sur le fondement de l'article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure* », in CNCTR, *Délib. n°1/2016* du 14 janvier 2016, *JORF*, n°42, 19 février 2016, texte n°69, II 3.

³⁶⁷« *En effet, les services désignés dépassent très largement le périmètre des services de renseignement du « deuxième cercle », alors qu'il est considéré qu'il rassemble surtout la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), le Service central du renseignement territorial (SCRT) et la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle, qui dépend de la Gendarmerie nationale (SDAO). En outre, l'attribution de techniques de renseignement à ces services s'est faite de manière très large* », in RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, 25 février 2016, p. 40.

ressources qu'il exige de mobiliser [et le] conduit à en faire un dispositif centralisé »³⁶⁸, réservé donc aux services à compétence nationale³⁶⁹.

3° Le double emploi possible des mesures de surveillance par les services du ministère de l'Intérieur

Dans la mesure où les services de police judiciaire exercent une mission de sécurité publique, et dont le but est la prévention des atteintes à l'ordre public, et non la répression, l'utilisation des techniques de renseignement par ces services participe à un processus d'administrativisation du renseignement.

Cette nouvelle possibilité met en exergue le double-emploi possible par ces services, qui peuvent non seulement surveiller grâce aux dispositions du Code de procédure pénale³⁷⁰, mais aussi désormais, grâce aux dispositions du Code de la sécurité intérieure. Etant donné le caractère intrusif de ces mesures, il est légitime de se poser la question de leur utilisation, si le juge des libertés et de la détention ou le juge d'instruction refusait une telle mesure de surveillance, alors qu'elle serait acceptée dans le cadre de la police administrative, moins encadrée que la procédure pénale, où un magistrat est informé du déroulement de la surveillance et de l'utilisation des mesures utilisées³⁷¹. Par de double emploi possible par les services de police, des abus et contournement peuvent être possibles³⁷². Ce double emploi fait aussi « courir le risque d'une confusion entre les missions relevant de la police administrative et celles relevant de la police judiciaire. En effet, ces services pourraient recourir à l'utilisation des techniques de renseignement à l'appui d'investigations menées dans un cadre judiciaire »³⁷³. Au lieu d'étendre de tels dispositifs, sans en mesurer les conséquences, il aurait été plus intéressant que les difficultés techniques présentes soient résolues au sein des services de police judiciaire, afin que ces services puissent utiliser efficacement des mesures

³⁶⁸CNCTR, Délib. n°1/2016 du 14 janvier 2016, *JORF*, n°42, 19 février 2016, texte n°69, II 3.

³⁶⁹De plus, cette extension est préjudiciable à l'activité du renseignement, car « l'attribution de techniques délicates à mettre en œuvre à des services ne disposant pas toujours des compétences techniques requises – au-delà des services de renseignement du « deuxième cercle », beaucoup de services bénéficient des techniques –, sans leur imposer de recourir à des services spécialisés pour les installer, fait également courir le risque d'erreurs dans leur mise en œuvre, qui affecteront alors l'activité des services de renseignement, en particulier ceux du premier cercle », in RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, 25 février 2016, p. 41.

³⁷⁰CPP, art. 706-95 et suiv.

³⁷¹« L'exemple des données informatiques est à cet égard très éclairant. Ces données, très intrusives, présentent aujourd'hui un enjeu essentiel pour les services de police. Les garanties qui entourent l'accès à ces données dans le cadre de la police judiciaire, sont fortes : l'accès à un système informatique est assimilé à une perquisition, par l'article 57-1 du Code de procédure pénale et l'accès aux flux informatiques est régi par les dispositions de l'article 706-102-1 du Code de procédure pénale, qui n'a été que très rarement mis en œuvre », in RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, 25 février 2016, p. 41.

³⁷²Même sans avoir à contourner une demande d'écoute administrative par une écoute judiciaire, le contournement est aussi visible par un contrôle faible des justifications, comme la mise sur écoute d'un officier de police judiciaire, un policier des Courses et Jeux qui enquêtait sur le cercle Wagram, et dont des hommes politiques seraient liés à ce cercle de jeux et aux réseaux mafieux. Cette dérive a amené l'IGPN à enquêter : « la police des polices retrouve la trace d'une zonzon de cinq jours sur les téléphones du major. Un branchement effectué par le GIC, les grandes oreilles de l'Etat. Le 16 juin 2011, le Squale, alors directeur de la DCRI, a obtenu en 'urgence absolue' le placement sur écoute du policier des Courses et Jeux. Au motif farfelu, assure le Squale au juge, qu'il serait en relation avec les services secrets algériens. Tout cela tient tellement peu la route, que dans sa demande écrite officielle de placement sur écoute, Squarcini mentionne... les services israéliens ! », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2017, p. 174-175.

³⁷³RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, 25 février 2016, p. 40.

de surveillance qui étaient déjà à leur disposition, sans avoir à étendre à ces services des mesures administratives de surveillance³⁷⁴.

B. L'adaptation des mesures de surveillance aux nouvelles technologies

Etant donné l'évolution rapide et constante des nouvelles technologies, tout autant que leur utilisation à des fins préjudiciables et, listées à l'article L. 811-3, les services de renseignement ainsi que les autorités judiciaires, ont recours à de nouvelles mesures technologiques dans le but de recueillir des informations et du renseignement. Il y a, pour ce faire, la localisation en temps réel³⁷⁵ (1) et les interceptions faites par des antennes relais mobiles, appelées « *IMSI-catcher* » (2).

1. La localisation en temps réel

Lors de sa décision du 25 mars 2014 sur la loi relative à la géolocalisation, le Conseil constitutionnel a défini la géolocalisation comme « *une mesure de police judiciaire consistant à surveiller une personne au moyen de procédés techniques en suivant, en temps réel, la position géographique d'un véhicule que cette personne est supposée utiliser ou de tout autre objet, notamment un téléphone, qu'elle est supposée détenir* »³⁷⁶. Concernant la procédure pénale, la loi du 24 mars 2014 relative à la géolocalisation fait observer un encadrement juridique tardif étant donné son caractère intrusif (1°). La législation concernant cette mesure au niveau administratif est intervenue encore plus récemment (2°).

1° Un encadrement juridique tardif étant donné son caractère intrusif

Avec l'avènement des nouvelles technologies, les services de renseignement, mais aussi les services de Police et de Gendarmerie ont moins de contraintes, notamment physiques car la géolocalisation facilite, en particulier, le travail de filature³⁷⁷. La France n'ayant pas de cadre juridique sur ce dispositif technique, alors que, dès la fin des années 1990, cette technique était déjà utilisée³⁷⁸, elle pouvait être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, le 2 septembre 2010, où elle avait délimité l'emploi de la géolocalisation et fixé des garanties procédurales strictes³⁷⁹. Malgré un risque de condamnation par le juge européen,

³⁷⁴ Il aurait mieux valu « résoudre les difficultés de mise en œuvre de certaines techniques dans le cadre de la police judiciaire – en particulier l'accès aux flux informatiques – plutôt que de développer les pouvoirs administratifs de services ayant principalement une vocation de police judiciaire », in *Ibid.*, p. 41.

³⁷⁵ La localisation en temps réel est aussi appelée géolocalisation.

³⁷⁶ Cons. const., 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, déc. n°2014-693 DC, § 13.

³⁷⁷ « En veille, le téléphone sert de mouchard et au mètre près, il permet de localiser les déplacements des suspects tout comme il peut servir de microphone pour une opération de surveillance à distance », in NAIN (J.), *Ecoutes : raison d'Etat ou abus de pouvoir ?*, Ed. Auteurs d'aujourd'hui, Vendres, 2011, p. 196.

³⁷⁸ « La mobilité de ces outils de communication, généralisée en France à la fin des années 1990, permet aussi de retrouver et de suivre en temps réel une personne grâce à la géolocalisation. La première affaire judiciaire largement médiatisée fut celle de l'enquête sur l'assassinat du préfet Erignac, en Corse, le 6 février 1998. La police judiciaire a pu interpellier les membres du commando nationaliste à partir des appels passés ce soir-là depuis les trois bornes relais d'Ajaccio », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 259.

³⁷⁹ « Eu égard au risque d'abus inhérent à tout système de surveillance secrète, de telles mesures doivent se fonder sur une loi particulièrement précise, en particulier compte tenu de ce que la technologie disponible devient de plus en plus sophistiquée », Cour EDH, 2 septembre 2010, *Uzun c/ Allemagne*, Req. n°35623/05, § 61.

la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) a quand même utilisé, entre la fin 2012 et début 2013, un programme de géolocalisation appelé « *Pergame* », en dehors de tout cadre légal, raison pour laquelle, le 11 janvier 2013, le Secrétariat général du ministère de la Justice a décidé de mettre fin à l'utilisation de ce programme illégal³⁸⁰.

De même, une enquête administrative a été menée par l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), qui a relevé, le 15 juillet 2013, que s'il n'y a pas de faute individuelle dans la mise en place du programme, « *les garde-fous qui auraient dû permettre d'éviter que cette plateforme ne rentre dans sa phase opérationnelle n'ont pas fonctionné* »³⁸¹. C'est la raison pour laquelle les rapporteurs du travail sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement avaient appelé à une législation urgente en ce domaine³⁸². Les nouveaux³⁸³ articles 230-32 à 230-44 du Code de procédure pénale définissent les modalités d'application de la géolocalisation sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Les agents douaniers ont aussi la possibilité d'utiliser ce dispositif, dorénavant³⁸⁴. Etant donné les garanties mises en place dans le cadre de la procédure pénale, le Conseil constitutionnel avait considéré ces méthodes intrusives comme respectant la proportionnalité entre la protection des libertés publiques et la mise en œuvre de cette mesure de police judiciaire³⁸⁵. Pour la seule année 2012, 12 000 mesures judiciaires de géolocalisation ont été effectuées³⁸⁶.

2° La récente législation des mesures administratives de localisation en temps réel

Avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement³⁸⁷, ces dispositions ont été mises à jour avec la prise en compte de l'évolution des nouvelles technologies, notamment

³⁸⁰ « *La mise en place de la plateforme Pergame s'est faite au prix de la transgression des dispositions réglementaires constitutives de graves infractions pénales* », in http://www.lemonde.fr/technologies/article/2013/11/26/la-police-aurait-utilise-un-programme-illegal-de-surveillance-telephonique_3520523_651865.html, consulté le 29 décembre 2016.

³⁸¹ *Ibid.*.

³⁸² « *En tout état de cause, même si les juridictions nationales ont, pour l'heure, partiellement validé cette pratique, il est urgent que le législateur intervienne pour donner un cadre juridique spécifique à la géolocalisation en temps réel, notamment pour ce qui touche aux véhicules* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHÈRE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 49.

³⁸³ Avant la loi relative au renseignement, le législateur est intervenu avec la loi du 24 mars 2014 relative à la géolocalisation qui a introduit un dans le titre IV du livre I^{er} du Code de procédure pénale, un nouveau chapitre V intitulé « De la géolocalisation », voir L. n°2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation, *JORF*, n°75, 29 mars 2014, p. 6 123, texte n°1, art. 1.

³⁸⁴ C. douanes, art. 67 bis-2.

³⁸⁵ « *Considérant que le recours à la géolocalisation est placé sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; que, dans les cas prévus par le 1° de l'article 230-33, le procureur de la République ne peut l'autoriser que pour une durée maximale de quinze jours consécutifs ; qu'à l'issue de ce délai, elle est autorisée par le juge des libertés et de la détention pour une durée maximale d'un mois renouvelable ; que, dans les cas prévus au 2° du même article, le juge d'instruction peut l'autoriser pour une durée maximale de quatre mois renouvelable ; que, lorsqu'en cas d'urgence elle est mise en place ou prescrite par un officier de police judiciaire, le procureur de la République ou le juge d'instruction, immédiatement informé, peut en prescrire la mainlevée* », in Cons. const., 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, déc. n°2014-693 DC, § 15.

³⁸⁶ http://www.lepoint.fr/societe/le-big-brother-a-la-francaise-voit-le-jour-sous-terre-25-02-2014-1795623_23.php, consulté le 27 décembre 2016.

³⁸⁷ L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2, art. 5.

pour ce qui concerne la géolocalisation. Désormais, le Code de la sécurité intérieure prévoit deux manières différentes de mettre en place le dispositif de géolocalisation.

En premier lieu, l'article L. 851-4 du Code de la sécurité intérieure prévoit la mesure de géolocalisation comme une procédure similaire à l'article L. 851-1, à savoir la demande auprès de l'opérateur de la localisation des équipements demandés en temps réel, ce qui pourrait être vu comme la procédure *lambda* de géolocalisation.

En second lieu, il est aussi possible, au regard de l'article L. 851-5 dudit Code, de mettre en place un dispositif physique, comme une balise, afin de géolocaliser en temps réel. S'il n'y a pas besoin de se déplacer pour la procédure de l'article L. 851-4, il est parfois nécessaire qu'une intervention physique, et donc un déplacement, ait lieu afin d'installer la balise permettant de localiser le ou les individus en temps réel. Pour cette seconde procédure, l'article L. 853-3 se réfère notamment à l'article L. 851-5, autorisant donc la pose d'une balise de localisation véhicule par exemple. Avec le décret du 29 janvier 2016³⁸⁸, l'article R. 851-8 précise les modalités d'enregistrement des données de géolocalisation par le Groupement interministériel de contrôle.

Avec une mise en œuvre effective autorisée le 1^{er} janvier 2015, jusqu'au 31 décembre 2015, il y a eu 1 140 demandes de géolocalisation, tandis que pour l'année 2016, ces demandes ont fortement augmenté car, « 2 127 demandes ont été soumises à la CNCTR durant sa première année d'activité, entre le 3 octobre 2015 et le 2 octobre 2016, ce qui représente une augmentation de 87%. [Pour la CNCTR] cette évolution traduit l'appropriation par les services de la technique nouvelle »³⁸⁹. Ces mesures administratives sont, comme pour les autres techniques de recueil de renseignement, assez similaires à celles présentes pour les opérations de police judiciaire. Pour ces dernières, la loi du 28 mars 2014³⁹⁰ relative à la géolocalisation³⁹¹, a précisé aux articles 230-2 à 230-44 du Code de procédure pénale, la possibilité d'utiliser la géolocalisation pour les enquêtes ou procédures en cas d'évasion, de crime ou délit de flagrance, mais aussi pour la disparition ou la mort suspecte d'une personne et, enfin, pour acte de terrorisme.

2. Les interceptions effectuées par des antennes relais mobiles

Les interceptions effectuées par des antennes relais mobiles ou « *IMSI-catcher* » sont des nouveaux dispositifs techniques importants, d'où la prise en compte de cette technologie récente dans le cadre de la loi relative au renseignement (1^o), raison pour laquelle c'est une mesure dont l'application a été suivie en matière de procédure pénale (2^o).

³⁸⁸D. n°2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement, *JORF*, n°26, 31 janvier 2016, texte n°2, art. 2.

³⁸⁹Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *op. cit.*, Paris, novembre 2016, p. 68.

³⁹⁰L. n°2014-372 du 28 mars 2014 préc., art. 1.

³⁹¹Avec cette loi relative à la géolocalisation et dans les domaines précédemment cités, « *il peut être recouru à tout moyen technique destiné à la localisation en temps réel, sur l'ensemble du territoire national, d'une personne, à l'insu de celle-ci, d'un véhicule ou de tout autre objet, sans le consentement de son propriétaire ou de son possesseur* », CPP, art. 230-2.

1° La prise en compte de cette technologie récente dans le cadre de la loi relative au renseignement

Avec l'évolution des nouvelles technologies et, la méfiance des individus pouvant constituer une des menaces énumérées à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, à l'égard de ces technologies, les services de renseignement ont dû adapter leur matériel de surveillance. C'est dans ce cadre qu'il a été mis en avant la technologie de l'« *IMSI catcher* », un procédé qui « *consiste à placer une fausse antenne relais à proximité de la personne dont on souhaite intercepter les échanges téléphoniques portables. Cette antenne capte les données transmises entre le téléphone portable et la véritable antenne relais. Ainsi, la communication peut être écoutée, et les données récupérées* »³⁹². Ce dispositif³⁹³ existait déjà avant la mise en place de la loi relative au renseignement, car, en 2012, la Direction centrale du renseignement intérieur en était déjà équipée³⁹⁴.

L'originalité de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement³⁹⁵ tient à la prise en compte de ces nouvelles technologies en matière d'interceptions³⁹⁶, même si cette technique s'avère dangereuse pour la santé publique³⁹⁷. Ainsi, au regard de l'article L. 851-6 du Code de la sécurité intérieure, après autorisation du Premier ministre, les services de renseignement ont la possibilité, par cette mesure administrative, de recueillir les données techniques de connexion au moyen d'équipements technologiques mentionnés à l'article 226-3 du Code pénal³⁹⁸ (et prohibés hors utilisation par les services de renseignement ou de police) et, en particulier, de l'antenne relais mobile ou « *IMSI-catcher* ». Les données recueillies sont ensuite regroupées par un service du Premier ministre, le Groupement interministériel de contrôle (GIC)³⁹⁹. Étant donné leur caractère extrêmement intrusif, le nombre de ces appareils de manière pouvant fonctionner de manière simultanée est non seulement fixé limitativement par le Premier ministre⁴⁰⁰, et leur emploi est strictement encadré⁴⁰¹.

³⁹²URVOAS (J.-J) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 49.

³⁹³De manière pratique, ces appareils de taille réduite ou moyenne peuvent être contenus dans des valises ou sacs à dos et, « *imitent le fonctionnement d'une antenne-relais de téléphonie mobile, de manière à ce que des appareils situés à proximité s'y connectent. Cet équipement reçoit ensuite les communications de ces téléphones et peut, dans certains cas, accéder à leur contenu. Il transmet ensuite à son tour les communications à l'opérateur et l'appel a lieu normalement, ni vu ni connu* », in http://www.lemonde.fr/pixels/article/2015/03/31/que-sont-les-imsi-catchers-ces-valises-qui-espionnent-les-telephones-portables_4605827_4408996.html, consulté le 22 août 2016.

³⁹⁴Ce dispositif fait « *l'objet d'une inscription dans un registre spécial tenue à la disposition de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et ne peuvent être mis en œuvre que par des agents individuellement désignés et habilités* », in *Le Point*, n°2053, 19 janvier 2012.

³⁹⁵L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 5.

³⁹⁶Cette technologie a encore évolué, par exemple, « *certaines modèles, encore plus élaborés, ne se contentent pas de 're-router' le flux des télécommunications : ils permettent d'écouter les conversations* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (É.), *op. cit.*, 2017, p. 260.

³⁹⁷« *Mieux vaut ne pas rester trop longtemps au contact de la machine, relaie un spécialiste de ce type d'engin. Nous avons déjà eu le cas de saignements de nez du fait d'une forte exposition aux ondes* », in *Ibid.*, p. 262.

³⁹⁸La liste des équipements auxquels se réfère l'article 226-3 du Code pénal, est fixée par l'arr. du 4 juillet 2012 fixant la liste d'appareils et de dispositifs techniques prévue par l'art. 226-3 du Code pénal, *JORF*, n°177, 1^{er} août 2012, p. 12 564, texte n°4, Annexe.

³⁹⁹CSI, art. L. 851-6 III CSI.

⁴⁰⁰*Ibid.*, art. L. 851-6 IV.

⁴⁰¹*Ibid.*, art. L. 851-6 II.

D'autre part, l'article L. 852-1 II du Code de la sécurité intérieure prévoit qu'en matière de terrorisme, d'atteinte à l'intégrité du territoire ou pour prévenir les atteintes à la forme républicaine des institutions⁴⁰², « peut être autorisée, pour une durée de quarante-huit heures renouvelables, l'utilisation d'un appareil ou d'un dispositif technique mentionné au 1° de l'article 226-3 du Code pénal afin d'intercepter des correspondances émises ou reçues par un équipement terminal ». A la différence de l'article L. 851-6 qui prévoit le recours à cette technique en matière de recueil des données de connexion, la technique de l'article L. 852-1 II prévoit bien quant à elle les interceptions de sécurité à l'aide des « IMSI-catchers », dont le quota annuel d'autorisations, à la différence du nombre d'écoutes, n'est pas rendu public⁴⁰³.

Si les articles L. 851-6 et L. 852-1 II du Code de la sécurité intérieure permettent l'usage de la même technique, l'article L. 851-6 va concerner le recueil des données de connexion, tandis l'article L. 852-1 II va traiter, quant à lui, de l'interception des correspondances. C'est la raison pour laquelle, cette dernière technique encore plus intrusive que les autres techniques de recueil de renseignement, est limitée pour une durée de quarante-huit heures.

2° Une mesure suivie pour application dans le cadre de la procédure pénale

En matière de surveillance policière, la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé⁴⁰⁴ insère notamment les articles 706-95-4 et 706-95-5 dans le Code de procédure pénale. Dans le cadre de la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées, ces dispositions autorisent d'utiliser comme mesure judiciaire, l'interception des « données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur »⁴⁰⁵. Que ce soit pour le juge des libertés et de la détention⁴⁰⁶ ou le juge d'instruction⁴⁰⁷, cette technique spéciale permet donc aux officiers de police judiciaire de recueillir les données de connexion à l'aide de la technologie des « IMSI-catchers », ou d'autres matériels technologiques récents prévus au 1° de l'article 226-3 du Code pénal.

L'utilisation de tels dispositifs est limitée par l'article 706-95-8 du Code de procédure pénale, où seuls les agents des services habilités, ont le droit d'utiliser un tel matériel. Cet article est complété par le décret du 26 août 2016 fixant la liste des services habilités⁴⁰⁸.

⁴⁰²L'article L. 852-1 II fait effectivement référence aux 1°, 4° et a du 5° de l'art. L. 811-3 CSI.

⁴⁰³FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 147.

⁴⁰⁴L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 3.

⁴⁰⁵CPP, art. 706-95-4.

⁴⁰⁶*Ibid.*

⁴⁰⁷*Ibid.*, art. 706-95-5.

⁴⁰⁸Les services habilités sont : « - la Direction centrale de la police judiciaire et ses directions interrégionales et régionales ; - la Direction générale de la sécurité intérieure ; - la Force d'intervention de la police nationale ; - le Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale ; - le Groupe d'observation et de surveillance de la région Gendarmerie d'Île-de-France ; - le Groupe d'observation et de surveillance de la région Gendarmerie de Provence-Alpes-Côte d'Azur ; - le service chargé du soutien opérationnel et technique de la Direction du renseignement de la préfecture de police ; - les services et unités de la Direction opérationnelle des services techniques et logistiques de la préfecture de police », in D. n°2016-1159 du 26 août 2016 pris pour l'application de l'article 706-95-8 du Code de procédure pénale, *JORF*, n°199, 27 août 2016, texte n°20, art. 1.

A l'image de la dichotomie observée dans le Code de la sécurité intérieure sur la mise en œuvre cette technologie, entre interceptions des données⁴⁰⁹ de connexion et interception des correspondances⁴¹⁰, le législateur a aussi prévu cette même situation pour les mesures judiciaires. Si le premier paragraphe des articles 706-95-4 et 706-95-5 du Code de procédure pénale ont vocation à récupérer les données de connexion pour une durée de six mois, le second paragraphe de chacune des deux dispositions traite de l'interception des correspondances, autorisée par les juges pour une durée de principe de quarante-huit heures. Par ailleurs, à partir du moment où la technologie « IMSI-catcher » est mise en œuvre, la procédure à suivre est celle des articles 100-4 à 100-7 du Code de procédure pénale, touchant à la procédure des interceptions judiciaires des correspondances électroniques⁴¹¹. Il y a donc une volonté du législateur d'encadrer juridiquement de manière similaire ce dispositif, que ce soit en matière de police administrative, que de mesures judiciaires.

La prise en compte de ces nouvelles technologies intrusives et appliquées de manière indistincte, doit être un impératif pour le législateur, dans un souci de garantie des libertés publiques. A l'image de l'IMSI-catcher dorénavant encadré, la technologie évolue aujourd'hui, pouvant rendre les techniques actuelles obsolètes⁴¹².

La technique de l'interception indistincte des données et contenus des données, à proximité géographique de l'installation du dispositif doit, cependant, interpellé sur la fiabilité de cette technique⁴¹³, et sur le respect du droit à la vie privée. La Commission nationale consultative des droits de l'homme avait vu dans cette mesure de surveillance, lors du projet de loi renforçant les dispositions sur la lutte contre le terrorisme, un risque atteinte manifeste au respect du droit à la vie privée de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, « *dès lors que les données de connexion de personnes non suspectées d'actes de terrorisme et se trouvant dans le périmètre d'action de « l'IMSI-catcher » [...] seront inévitablement interceptées à leur insu* »⁴¹⁴. En effet, si « l'IMSI-catcher » est un outil efficace dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le fait de pouvoir récupérer de manière indifférenciée toutes les données dans la zone où ce dispositif est mis en place, il y a bien une atteinte disproportionnée au respect au droit à la vie privée.

⁴⁰⁹CSI, art. L. 851-6.

⁴¹⁰*Ibid.*, art. L. 852-1 II.

⁴¹¹CPP, art. 706-95-4 II et 706-95-5 II.

⁴¹²Par exemple, « *un faux point d'accès WiFi public permet d'extraire les numéros IMSI téléphone pour, ensuite, intercepter ses communications. De quoi rendre inutile le recours aux IMSI-catcher. Ce dispositif peut donc, dans certains cas, remplacer les coûteux dispositifs d'interception IMSI-catcher employés par les agences de renseignement. Une fois le numéro IMSI obtenu, il n'est même plus nécessaire d'opérer un intercepteur GSM à proximité de la cible* », in « La borne WiFi qui remplace les IMSI-catcher », *Intelligence online*, n°770, 9 novembre 2016.

⁴¹³« *Après le 13 novembre 2015, nous avons suivi pendant dix jours un type dont le téléphone avait été repéré près du Stade de France et qui avait un profil suspect, se souvient un policier. On s'est vite rendu compte qu'il n'avait rien à voir avec les attentats. Sur les écoutes, on entendait qu'il attendait d'être interpellé dans le cadre de l'état d'urgence. Il avait même dégagé sa porte d'entrée pour laisser les policiers opérer ! Au bout de trois jours, on a levé le doute, mais il en a fallu dix pour lever le dispositif. On a finalement établi qu'il était conducteur de RER et qu'il était passé à côté du stade au moment des attentats* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 158.

⁴¹⁴CNCDH, Ass. plén., 25 septembre 2014, Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, § 31.

C. La détection de la menace terroriste à l'aide d'algorithmes

C'est dans les nouveaux locaux du pôle judiciaire de la Gendarmerie nationale (PJGN)⁴¹⁵, que depuis fin 2014, un algorithme prédictif a été mis en place, qui « *intègre des données issues des faits constatés par les forces de l'ordre et des statistiques de l'Insee, pour ensuite fournir des cartes permettant d'analyser la criminalité et de prédire son évolution* »⁴¹⁶. Alors que les autres techniques de recueil de renseignement s'inspirent des mesures auparavant existantes dans le cadre de la procédure pénale, la détection aléatoire de la menace terroriste à l'aide d'algorithmes est une disposition réellement nouvelle introduite par la loi relative au renseignement consistant en une nouvelle technique algorithmique de détection aléatoire de la menace terroriste (1). Cette nouvelle mesure n'est pourtant pas exempte de critiques liées majoritairement à la mise en place d'une surveillance de masse (2), mais aussi au fait que cette mesure est inefficace dans la pratique (3).

1. Une nouvelle technique algorithmique de détection aléatoire de la menace terroriste

A l'origine, l'article L. 851-3 du Code de la sécurité intérieure ne concernait que la localisation en temps réel ou géolocalisation en matière de terrorisme et prévoyait, à l'article L. 851-4, la détection des signaux liés au terrorisme à l'aide de traitements informatisés⁴¹⁷. La loi du 24 juillet 2015 a finalement inscrit dans le nouvel article L. 851-3, l'obligation pour les opérateurs et, « *pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, [...] la mise en œuvre sur leurs réseaux de traitements automatisés destinés, en fonction des paramètres précisés dans l'autorisation, à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste* ». Il est ainsi possible, par le biais d'algorithmes ou « *boîtes noires* »⁴¹⁸, d'installer un système de détection des signaux faibles⁴¹⁹ de la menace terroriste, tout en sachant que cette technique n'a pour but que détecter sans pouvoir recueillir de données de connexion⁴²⁰.

Soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, cette disposition est considérée comme conforme par rapport au texte suprême par le juge de la rue de Montpensier, estimant que sont prévues toutes les garanties dans sa mise en œuvre⁴²¹.

⁴¹⁵Ce pôle regroupe le Service central du renseignement criminel (SCRC), l'Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale (IRCGN) et le Centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N).

⁴¹⁶ARFI (F.) (dir.), *La République sur écoute. Chroniques d'une France sous surveillance*, Ed. du Seuil, Paris, 2015, p. 34.

⁴¹⁷URVOAS (J.-J.), *Rapport sur le projet de loi relatif au renseignement. Première lecture*, Assemblée nationale, Commission des lois, n°2697, 2 avril 2015, p. 195-196.

⁴¹⁸<http://tempsreel.nouvelobs.com/tech/20150410.OBS6924/comment-fonctionnent-les-boites-noires-destinees-a-vous-surveiller.html>, consulté le 8 mai 2017.

⁴¹⁹« *Les « signaux faibles » s'entendent de tendances, de modus operandi, ou encore de traces qui risquent d'être illisibles ou non détectables prises isolément, mais qui, rapportés à un ensemble de personnes, mettent en évidence des occurrences révélatrices de certains comportements* », in CNIL, Délib. n°2015-078 du 5 mars 2015 portant avis sur un projet de loi relatif au renseignement (demande d'avis n°15005319), p. 9.

⁴²⁰CSI, art. R. 851-3 al. 2.

⁴²¹« *Les traitements automatisés utilisent exclusivement les informations ou documents mentionnés à l'article L. 851-1, sans recueillir d'autres données que celles qui répondent à leurs paramètres de conception et sans permettre l'identification des personnes auxquelles les informations ou documents se rapportent ; que, lorsqu'une donnée détectée par le traitement automatisé est susceptible de caractériser l'existence d'une menace terroriste, une nouvelle autorisation du Premier ministre sera nécessaire, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, afin d'identifier la personne concernée* », Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, Déc. n°2015-713 DC, § 60.

Il y a donc une détection aléatoire, parce qu'elle n'est justement pas ciblée, afin de « privilégier la recherche d'objectifs enfouis sous le maquis des réseaux de communications transnationaux, Internet offrant à cet égard des opportunités de furtivité immenses pour les acteurs et vecteurs de la menace »⁴²². Ou plutôt, D'un filtrage ciblé, il y a donc bien la mise en place d'un ciblage de masse, « et cette recherche non ciblée pourrait dériver »⁴²³.

Dans le cadre de la procédure, les opérateurs mettent en œuvre un système informatisé de détection de signaux concernant la menace terroriste, au regard des paramètres proposés lors de la première autorisation de la technique de renseignement et, si une menace est détectée, une autre demande d'autorisation est alors effectuée auprès du Premier ministre, ce dernier autorisant la technique, « après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement [...], l'identification de la ou des personnes concernées et le recueil de données y afférentes »⁴²⁴.

Lors de la remise du rapport d'activité de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, en novembre 2016, la Commission n'a été saisie d'aucune demande d'avis concernant la mise en œuvre de l'article L. 851-3⁴²⁵.

2. La critique liée à la mise en place d'une surveillance de masse

Cette nouvelle mesure a été le fruit de nombreuses critiques, avant et après son adoption, étant donné le caractère intrusif au regard du respect de la vie privée. Cet élément est conforté par le caractère aléatoire de l'algorithme⁴²⁶. Les doutes ainsi portés sur les garanties apportées par cette mesure, en matière de droits et libertés, sont liés aux ambiguïtés de la rédaction du texte « qui pourraient, sous réserve d'une interprétation extensive, engendrer des abus et déboucher sur des pratiques de surveillance de masse »⁴²⁷. En effet, cette mesure correspond à l'idée que des mesures sécuritaires doivent être mises en œuvre en vue de lutter contre le terrorisme et, où, « les pratiques de surveillance ont fortement évolué : ponctuelles et ciblées (« targeted surveillance »), elles semblent désormais de plus en plus permanentes et générales (« dragnet surveillance ») »⁴²⁸. La mise en place de tels algorithmes avait, d'ailleurs, fait débat lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, dans la mesure où « les algorithmes permettent, par définition, la surveillance de masse, puisque c'est l'ensemble des données qui est pris dans le filet et passé au crible de l'analyse »⁴²⁹. La

⁴²² Etude d'impact, *projet de loi relatif au renseignement*, 18 mars 2015, PRMX1504410L/Bleue-1, p. 72.

⁴²³ Bertrand Warusfel in NOUZILLE (V.), *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2017, p. 315.

⁴²⁴ CSI, art. L. 851-3 IV.

⁴²⁵ Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *op. cit.*, novembre 2016, p. 40.

⁴²⁶ Le caractère aléatoire s'explique par le fait qu'il n'y a pas de recherche précise, mais bien une collecte de masse, permettant ensuite, de repérer ensuite, les « signaux faibles » parmi la masse de données collectées. Avec les algorithmes, il y a donc une recherche aléatoire, en fonction des critères de recherche, DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 268.

⁴²⁷ WARUSFEL (B.), « Les enjeux du nouveau cadre juridique du renseignement », pp. 405-423, in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (coord.), *op. cit.*, 2016, p. 415.

⁴²⁸ LAURENT (S.-Y.), « Liberté et sécurité dans un monde anomique de données », pp.11-18, in Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *op. cit.*, 2014, p. 16.

⁴²⁹ « Certains ont comparé la méthode à de la pêche au chalut, ou au filet maillant dérivant ; il reste qu'elle suppose le recueil d'un nombre très important de données et que, contrairement à ce qu'on a pu entendre en commission, elle concerne l'ensemble du trafic », in JOAN, 2^{nde} séance, 15 avril 2015, p. 4 175.

justification de la lutte contre le terrorisme est mise à mal par la logique d'une surveillance de masse, où la grande quantité des informations recueillies ne concerne plus seulement le terrorisme, comme l'a prouvée l'expérience de la surveillance de masse américaine, révélée par Edward Snowden, selon laquelle, seulement 20 % des informations recueillies concernent la lutte contre le terrorisme⁴³⁰.

Si les nécessités de la protection de la sécurité nationale ont conduit à l'instauration d'un cadre légal pour les algorithmes, le recueil des données induites par cette mesure électronique de surveillance est attentatoire aux droits et libertés, puisque si le recueil est supposé être anonyme, les données recueillies par l'algorithme n'apportent pas moins que les éléments propres à l'identification des personnes, il n'y a donc pas, *in fine*, d'anonymat applicable avec un tel dispositif⁴³¹, puisque si ce sont les métadonnées qui sont relevées, ces « *métadonnées sont extrêmement révélatrices sur la vie des individus* »⁴³². Relevant ce même point, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a prolongé son jugement nourri d'inquiétudes, à l'égard de cette mesure, puisqu'un tel dispositif ne permet pas d'assurer les garanties procédurales théoriquement prévues avec la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement⁴³³.

Alors que le débat portait sur les libertés publiques, l'amendement sur l'algorithme a été adopté, avec la présence de seulement 30 députés à l'Assemblée nationale lors du vote⁴³⁴, montrant le désintérêt très fort, soit pour les questions de sécurité ou de libertés, soit pour les questions de technologie, voire les deux⁴³⁵.

L'incohérence entre l'application d'une mesure censée combattre le terrorisme et la protection des droits et libertés s'observe entre, d'un côté, l'anonymisation et, d'un autre côté, la détection des données de connexion avec la référence à l'article L. 851-1 du Code de la

⁴³⁰ « Plus de 80% de cette surveillance de masse est consacrée à d'autres objectifs que la lutte antiterroriste », in FOLLOROU (J.), *Démocraties sous contrôle. La victoire posthume d'Oussama Ben Laden*, CNRS éditions, Paris, 2014, p. 36-37.

⁴³¹ La Commission nationale de l'informatique et des libertés a néanmoins porté un avis critique sur le projet de loi relatif au renseignement, notamment à l'égard de cette disposition, car, « *si le traitement automatisé de détection des signaux faibles par les opérateurs n'a vocation qu'à identifier un faisceau d'indices permettant de caractériser une menace terroriste, il n'en demeure pas moi qu'il porte sur des données indirectement ou directement identifiantes et non sur des éléments anonymes, comme le démontre d'ailleurs la possibilité de remonter à l'identité de la personne* », CNIL, Délib. n°2015-078 du 5 mars 2015 portant avis sur un projet de loi relatif au renseignement (demande d'avis n°15005319), p. 9.

⁴³² « Il a été dit, pour rassurer, que les 'boîtes noires' prévues par la loi sur le renseignement de juillet 2015 pour être placées sur les réseaux des opérateurs de télécommunications ne collecteraient que des métadonnées (heure, date, expéditeur, émetteur, durée). Sous-entendu : c'est moins grave que de collecter les données, c'est-à-dire le contenu des communications. Sauf que repérer que vous avez envoyé un e-mail pendant vos congés à un cancérologue donne déjà quelques informations... », in https://www.sciencesetavenir.fr/high-tech/les-metadonnees-sont-extremement-revelatrices-de-la-vie-des-individus_36424, consulté le 29 août 2017.

⁴³³ « Le recours à un dispositif algorithmique suppose la définition préalable de critères de recherche et de sélection dont la fiabilité et la pertinence ne sont pas assurées dans les nouvelles dispositions, de la [CNCTR]. Dans ces conditions, rien dans le texte ne permet de garantir avec certitude que les données brutes relatives à des personnes totalement étrangères à la préparation d'actes de terrorisme ne seront pas détectées et, le cas échéant, collectées puis conservées », CNCDH, Ass. plén., *Avis sur le projet de loi relatif au renseignement dans sa version enregistrée le 1^{er} avril 2015 à la présidence de l'Assemblée nationale*, 16 avril 2015, p. 8.

⁴³⁴ <http://www.numerama.com/magazine/32809-l-assemblee-adopte-les-boites-noires-qui-surveilleront-votre-comportement.html>, consulté le 27 décembre 2016.

⁴³⁵ « La désertion du politique face à ces problématiques opposant souveraineté et libertés est sans doute liée à une question de génération. Ces politiques n'en sont ni utilisateurs ni familiers et, à cause de cela, ont perdu le pouvoir face aux ingénieurs », in FOLLOROU (J.), *op. cit.*, 2014, p. 41.

sécurité intérieure concernant les documents ou données susceptibles d'être recueillies⁴³⁶. Cette incohérence se justifie d'autant plus que le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision du 23 juillet 2015, que si les renseignements collectés au titre de l'article L. 851-1 du Code de la sécurité intérieure, ne concernent pas le contenu des données informatiques interceptées, ces données « *portent exclusivement sur l'identification des personnes utilisatrices des services fournis par les opérateurs, sur les caractéristiques techniques des communications assurées par ces derniers et sur la localisation des équipements terminaux* »⁴³⁷. L'article L. 851-3 du même Code recèle donc un paradoxe instauré par le législateur dans la facilité permise par l'algorithme de l'identification de la personne à l'égard desquels les données ont été recueillies, alors même que le principe posé est celui de la protection de l'anonymat⁴³⁸.

Par ailleurs, si l'article L. 851-3 du Code de la sécurité intérieure prévoit une durée de conservation fixée à soixante jours, à partir du moment où sont recueillies les données après identification du ou des individus ciblés⁴³⁹, « *un doute sérieux existe sur la durée de conservation des données personnalisées accréditant une menace terroriste potentielle (et donc méritant d'être étudiées par des analystes) ainsi que des données supposées anonymes qui avaient été recueillies initialement* »⁴⁴⁰. Sur ce sujet, la loi reste muette et ne donne aucune autre indication, laissant courir pour le moment une durée de conservation indéterminée.

Un système automatisé de filtrage aléatoire aux paramètres fixés par les autorités administratives et dont l'anonymisation n'est pas difficile à lever étant donné la frontière très mince des données de connexion concernées, amène à penser « *qu'il ne serait pas très difficile de justifier sous le couvert de cette disposition la mise en œuvre d'un outil de filtrage massif des communications électroniques pratiquant le tri des données à partir d'une bibliothèque croisant un ensemble très important de paramètres, ce qui reviendrait à établir – sous couvert de prévention du terrorisme – un mécanisme de big data gouvernemental assurant une surveillance très fine des échanges numériques de la population* »⁴⁴¹. Officiellement, la volonté du législateur tendait à créer un cadre juridique des techniques de renseignement justifiées par les intérêts fondamentaux de la Nation, de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure dont la prévention du terrorisme pour cette disposition⁴⁴².

⁴³⁶CSI, art. L. 851-3 I al. 2.

⁴³⁷Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 55.

⁴³⁸« *Dès lors peut s'étonner que l'article L. 851-3 CSI prétende limiter le recueil à des informations ne permettant pas d'identifier les internautes alors qu'au contraire les données de connexion faisant l'objet du filtrage ont pour principale caractéristique de favoriser leur identification* », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2016, p. 415.

⁴³⁹CSI, art. L. 851-3 IV.

⁴⁴⁰WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2016, p. 415.

⁴⁴¹*Ibid.*, p. 416.

⁴⁴²Nonobstant, « *la détection de cette dérive serait pour autant très difficile à apporter [d'autant plus] que l'algorithme et ses paramètres sont classifiés et seront difficiles à inspecter en permanence* », in *Ibid.*.

3. Une mesure inefficace dans la pratique

Enfin, si les remarques sur des insuffisances en termes de garantie des droits et libertés ont été exprimées, la critique portée par le Conseil national du numérique, s'est quant à elle tournée vers l'efficacité d'un tel dispositif technique, modifiant « *la nature même du renseignement en plaçant l'algorithme au cœur de notre mode de gouvernance. 'Cette approche a démontré son extrême inefficacité aux Etats-Unis en dépit d'investissements astronomiques'* »⁴⁴³. Il y a eu un cas en France, à la suite des attentats du 13 novembre 2015, où, avec les recherches des connexions mobiles en lien avec la détection des signaux faibles, un couple a été confondu par erreur⁴⁴⁴. En allant plus loin, « *tout algorithme prédictif des comportements humains peut produire des faux positifs* »⁴⁴⁵.

Dans les autres Etats qui l'ont expérimenté, un tel dispositif a déjà démontré son inefficacité, à tel point les rapporteurs de la Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge numérique ont recommandé d'« *interdire le recours à des dispositifs algorithmiques de traitements de données transitant par les réseaux numériques aux fins de détection de « signaux faibles », quelle que soit la finalité poursuivie* »⁴⁴⁶.

C'est sans doute en raison de tous ces éléments que l'article 25 de la loi relative au renseignement a prévu que l'article L. 851-3 du Code de la sécurité intérieure « *est applicable jusqu'au 31 décembre 2018. Le Gouvernement adresse au Parlement un rapport sur l'application de cette disposition au plus tard le 30 juin 2018* »⁴⁴⁷.

§ 3 : *Le souhait de donner un cadre législatif à la surveillance des communications internationales*

La disposition sur la surveillance des communications électroniques internationales était attendue pour la Direction générale de la sécurité extérieure⁴⁴⁸. Si elle a été censurée par le Conseil constitutionnel, dans la loi relative au renseignement (A), elle entre par la suite en vigueur avec loi sur la surveillance des communications électroniques internationales (B).

⁴⁴³<https://cnnnumerique.fr/renseignement/>, consulté le 27 décembre 2016.

⁴⁴⁴http://www.lexpress.fr/actualite/societe/attentats-de-paris-une-call-girl-et-son-amant-confondus-avec-des-terroristes_1766701.html, consulté le 27 décembre 2016.

⁴⁴⁵LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), « Politique criminelle, renseignement et droits de l'homme. A propos de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », pp. 761-775, *RSC*, juillet-septembre 2015, p. 765.

⁴⁴⁶PAUL (C.) et FERAL-SCHUHL (C.), *Rapport d'information sur le droit et les libertés à l'âge numérique*, Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge numérique, Assemblée nationale, n°3119, 8 octobre 2015, p. 155.

⁴⁴⁷L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 25.

⁴⁴⁸Pour le Directeur général de la sécurité extérieure, Bernard Bajolet, « *l'article le plus important [...] est celui relatif à la surveillance internationale. Cet article L. 854-1 prend en considération la réalité des activités que nous menons. [...] Il indique que les flux que nous interceptons portant sur les transmissions émises ou reçues à l'étranger. Le « ou » est important car cela signifie que ces communications peuvent être des communications mixtes, dont l'un des identifiants est rattaché au sol français. Dans ce cas, les conditions d'exploitation et de conservation des correspondances afférentes sont alors celles du droit commun, c'est-à-dire qu'elles sont exploitées dans un centre du GIC* », in <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/loi-sur-le-renseignement-ce-qu-en-pense-vraiment-les-espions-480474.html>, consulté le 22 décembre 2016.

A. Une disposition censurée lors du contrôle de la loi relative au renseignement

Adopté le 24 juin 2015, le texte initial concernant l'encadrement juridique des activités de renseignement avait pour but d'inscrire, à l'article L. 854-1 du Code de la sécurité intérieure, la surveillance des communications internationales⁴⁴⁹. Dans le cadre du vote de la loi, certains sénateurs avaient critiqué l'absence de précisions apportées aux surveillances des communications internationales. En effet, la formulation « *de communications qui sont émises ou reçues à l'étranger* »⁴⁵⁰ est trop floue. Le sens de cette disposition « *risque ensuite de couvrir un grand nombre de communications électroniques entre personnes pourtant basées en France mais utilisant des services électroniques localisés à l'étranger* »⁴⁵¹, ce qui poserait la question de la surveillance de Français qui communiqueraient entre eux à l'aide de réseaux sociaux ou de messageries basés hors du territoire national. Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, cette disposition avait été déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil car la mesure, telle qu'elle avait été rédigée, ne définissait aucun élément sur la procédure suivie ni même les garanties accordées aux citoyens⁴⁵².

B. Un cadre juridique finalement intervenu avec la loi du 30 novembre 2015

Avec la loi du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, il est, désormais, fixé un cadre juridique voué à l'interception de communications des cibles étrangères (1), avec toutefois la possibilité d'interceptions conditionnées des communications de cibles françaises sous conditions (2).

1. Un cadre juridique voué à l'interception des communications des cibles étrangères

Le législateur a souhaité pallier le vide juridique en la matière et remédier à la précédente censure constitutionnelle. Par la loi du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales⁴⁵³, le Parlement a ainsi légalisé la surveillance des communications internationales, une activité effectuée par la Direction générale de la sécurité extérieure. Déférée au Conseil constitutionnel, ce dernier a considéré les dispositions de la loi du 30 novembre 2015 conformes à la Constitution, notamment l'article L. 854-1 du Code de la sécurité intérieure qui, s'il avait été auparavant censuré, sa nouvelle rédaction prévoit désormais des garanties procédurales⁴⁵⁴. Désormais, la loi du 30

⁴⁴⁹Projet de loi relatif au renseignement, Assemblée nationale, texte adopté n°542, 24 juin 2015, art. 6.

⁴⁵⁰CSI, art. L. 854-1.

⁴⁵¹ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 187.

⁴⁵²Les éléments sur cette mesure ne définissaient « *dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés en application de l'article L. 854-1, ni celles du contrôle par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées en application de ce même article et de leurs conditions de mise en œuvre, le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice de leurs libertés publiques* », Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 78.

⁴⁵³L. n°2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, *JORF*, n°278p. 22 185, texte n°1.

⁴⁵⁴« *Hormis ces hypothèses [à savoir les articles L. 852-1 et L. 811-3], les communications électroniques qui sont échangées entre des personnes ou des équipements utilisant des numéros d'abonnement ou des identifiants techniques rattachables au territoire national, lorsqu'elles sont interceptées au moyen des mesures de*

novembre 2015 précitée⁴⁵⁵ pointe clairement les cibles étrangères⁴⁵⁶, comme pouvant faire l'objet de surveillances électroniques, tout en évacuant les cibles françaises, hormis les restrictions limitativement citées.

Par l'article L. 854-1 du Code de la sécurité intérieure, la surveillance de des communications internationales, est permise à l'égard des étrangers dans le cadre de la protection des intérêts fondamentaux de la Nation tels que listés à l'article L. 811-3 du même Code⁴⁵⁷, que ce soit à l'égard des écoutes téléphoniques ou des données de connexion. Ne concernant que les cibles étrangères, il est aussi prévu la destruction des communications interceptées en cas de communication mixte⁴⁵⁸. Sur ce domaine cependant, la pratique montre bien qu'en matière de surveillance technique des communications, il peut-être difficile de faire la différence entre les cibles françaises et les cibles étrangères, comme l'ont montré les nombreuses erreurs de l'agence américaine de renseignement technique (NSA)⁴⁵⁹. Les services ont la possibilité de demander deux autorisations différentes de recueil des communications électroniques.

En premier lieu, il y a les autorisations concernant « *l'exploitation non individualisée des données de connexion interceptées* »⁴⁶⁰, à savoir l'exploitation des communications par un système de surveillance de masse⁴⁶¹, ce qui rentrerait en toute logique avec l'existence de la plate-forme nationale de cryptage et de décryptement.

En deuxième lieu, la demande peut aussi porter sur « *l'exploitation de communications, ou de seules données de connexion* »⁴⁶² de la personne surveillée. Cette autorisation a aussi bien trait à l'interception des données de connexion qu'aux correspondances. Cette autorisation est « *délivrée dans les mêmes conditions que l'exploitation de premier niveau, désignera les « zones géographiques, les organisations ou les personnes ou groupes de personnes objets de cette surveillance* ». L'autorisation pourra ainsi avoir un caractère

surveillance prévues par le chapitre IV susmentionné, sont instantanément détruites », Cons. const., 26 novembre 2015, *Loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales*, déc. n°2015-722 DC, § 6.

⁴⁵⁵La loi inscrit au Titre V du Livre VIII, un chapitre IV intitulé « Des mesures de surveillance des communications électroniques internationales », comprenant les articles L. 854-1 à L. 854-9 du Code de la sécurité intérieure.

⁴⁵⁶Dans ses observations complémentaires sur l'art. L. 854-1 du Code de la sécurité intérieure et, relatives à la décision du Conseil constitutionnel n°2015-713 DC, le Gouvernement a précisé que « *ces mesures concernent l'interception des communications émises ou reçues à l'étranger, c'est-à-dire des communications dont l'une des terminaisons au moins n'est pas située sur le territoire national* ».

⁴⁵⁷La liste des différents intérêts fondamentaux de la Nation est fixée à l'article L. 811-3 CSI.

⁴⁵⁸C'est-à-dire « *lorsqu'il apparaît que des communications électroniques interceptées sont échangées entre des personnes ou des équipements utilisant des numéros d'abonnement ou des identifiants rattachables au territoire national, y compris lorsque ces communications transitent par des équipements non rattachables à ce territoire* », CSI, art. L. 854-1 al. 3.

⁴⁵⁹COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 94.

⁴⁶⁰CSI, art. L. 854-2 II.

⁴⁶¹En ce sens, « *la DGSE vient de désigner le bureau d'études Wavetel pour lui fournir deux systèmes de surveillance des réseaux IP. Le service souhaite déployer ces matériels à l'étranger afin d'analyser en temps réel des flux de communications web, détectés automatiquement sur la base de critères prédéfinis* », in « *Qui pour aider la DGSE à surveiller les IP ?* », *Intelligence online*, n°767, 28 septembre 2016.

⁴⁶²CSI, art. L. 854-2 III.

collectif, à la différence du régime des interceptions de sécurité sur le territoire national »⁴⁶³. C'est sur cette seconde catégorie d'autorisation, que depuis fin mai 2016, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement effectue un contrôle *a priori* de ladite technique⁴⁶⁴.

2. Les interceptions conditionnées de communications françaises

Si « *les mesures prises à ce titre ne peuvent avoir pour objet d'assurer la surveillance individuelle des communications de personnes utilisant des numéros d'abonnement ou des identifiants techniques rattachables au territoire national* »⁴⁶⁵, il faut cependant noter qu'un Français communiquant à l'étranger peut être la cible d'interceptions des internationales, si ce dernier faisait déjà l'objet d'une interception de sécurité en France ou, s'il portait atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation inscrits sur la liste des motifs de l'article L. 811-3⁴⁶⁶.

Il existe aussi, à l'article L. 854-8 du même Code, la possibilité de surveiller un individu résidant en France avec le dispositif des interceptions de sécurité, par ricochet de la surveillance de ces communications internationales, « *lorsque les correspondances interceptées renvoient à des numéros d'abonnement ou à des identifiants techniques rattachables au territoire national* ». Ainsi, lors de surveillances de communications internationales, le fait que des correspondances se rattachent au territoire français transfère la surveillance de l'article L. 854-1 du Code de la sécurité intérieure à l'article L. 852-1 du même Code, c'est-à-dire d'une procédure appliquée aux cibles étrangères, à la procédure des interceptions de sécurité appliquées sur le territoire national.

Conformément à l'article R. 823-1 du Code de la sécurité intérieure, il est indiqué que c'est au Groupement interministériel de contrôle d'enregistrer et rassembler toutes les demandes et autorisations de demandes, tenant aux interceptions de l'article L. 854-2 II et III du Code de la sécurité intérieure, concernant l'accès et/ou l'exploitation des données ou contenus de connexion. De même cette structure va centraliser les interceptions de sécurité, si la communication internationale est rattachable au territoire national⁴⁶⁷. Aujourd'hui, le lien entre la plateforme, relevant de la direction technique du service du renseignement extérieur, et le Groupement interministériel de contrôle existe, avec une probable synergie, puisque le directeur du Groupement nommé le 29 janvier 2016, Pascal Chauve⁴⁶⁸, a travaillé auparavant avec Patrick Pailloux⁴⁶⁹, directeur technique de la Direction générale de la sécurité extérieure, quand ils étaient à la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI,

⁴⁶³ ADAM (P.), *Rapport sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales*, Assemblée nationale, Commission de la Défense nationale et des Forces armées, n°3066, 16 septembre 2015, p. 12.

⁴⁶⁴ Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *op. cit.*, novembre 2016, p. 47.

⁴⁶⁵ CSI, art. L. 854-1.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, art L. 852-1.

⁴⁶⁷ CI, art. R. 823-1 4°.

⁴⁶⁸ Arr. du 29 janvier 2016 portant nomination du directeur du Groupement interministériel de contrôle, *JORF*, n°26, 31 janvier 2016, n°59.

⁴⁶⁹ D. du 17 février 2014 portant nomination d'un directeur à la Direction générale de la sécurité extérieure – M. PAILLOUX (Patrick), *JORF*, n°41, 18 février 2014, texte n°66.

aujourd'hui ANSSI)⁴⁷⁰. Pour autant, les communications électroniques recueillies par la plateforme nationale de cryptanalyse et de décryptement ne sont pas soumises au contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)⁴⁷¹, et ne sont pas les communications internationales entendues par l'article L. 854-1 du Code de la sécurité intérieure, car il est difficile d'imaginer que cette Commission puisse contrôler les milliards de données qui ont été récoltées⁴⁷².

Conclusion du Chapitre. Outre un renforcement nécessaire des moyens financiers des services de renseignement, et afin de conforter une politique de recrutement, mais encore d'achat de matériel neuf, le renseignement doit disposer d'une meilleure architecture, et ne pas laisser place à un éparpillement, ainsi qu'une opacité dans la distribution des fonds. Pour substituer cet éclatement des moyens financiers, une mission « Renseignement » pourrait être créée, avec des programmes propres à chaque service, comprenant le budget de chaque service de la communauté du renseignement, puis des autres services si cette communauté devait être élargie.

Pour ce qui concerne la Commission de vérification des fonds spéciaux, sa création a été une très bonne idée, car instaurée dans un souci du meilleur contrôle des fonds distribués. Cette idée est d'autant plus pertinente, depuis son rattachement à la Délégation parlementaire au renseignement. Alors que cette structure de contrôle gagne en expérience et en efficacité, ce sont ici les moyens humains et financiers qui font défaut, puisque cette Commission « *ne dispose pas de personnels dédiés et s'appuie donc sur les administrateurs que les commissions des finances et de la défense de l'Assemblée nationale et du Sénat délèguent à cet effet* »⁴⁷³. A cet effort en moyens devrait aussi s'ajouter les deux magistrats financiers initialement prévus à la création de la Commission. La preuve s'il en est que la Commission assure un contrôle efficace est bien l'opposition des collaborateurs d'un ministre⁴⁷⁴ à ce que des agents de la Commission réalisent les travaux préparatoires lors de visites préalables mais hors présence des parlementaires, pratique issue d'une coutume que les Etats étrangers appliquent sans difficulté⁴⁷⁵. C'est la raison pour laquelle la Commission de vérification des fonds spéciaux devrait disposer d'un pouvoir de sanction administrative en cas d'opposition ou de volonté d'empêcher toute forme de contrôle sur les fonds spéciaux⁴⁷⁶.

⁴⁷⁰ « Pascal Chauve », *Intelligence online*, n°752, 3 février 2016.

⁴⁷¹ De surcroît, l'autorité administrative indépendante « *n'a aucune maîtrise du logiciel utilisé par la DGSE* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 191.

⁴⁷² http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/guerric-poncet/france-terribles-revelations-sur-la-surveillance-massive-13-04-2015-1920630_506.php, consulté le 8 mai 2015.

⁴⁷³ RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, 25 février 2016, p. 117.

⁴⁷⁴ « *Pour la première fois depuis 2001, et à rebours de la coutume établie, les collaborateurs d'un ministre de la communauté du renseignement se sont opposés à ce que les agents réalisent les travaux préparatoires [...] hors la présence des parlementaires. Pareille position s'appuie sur une interprétation restrictive – et discutable – de la loi de 2001 ; elle s'inscrit d'ailleurs en contradiction avec les intentions du législateur qui avait renoncé à créer un secrétariat dans la mesure où ces précisions étaient à l'époque jugées superflues* », in *Ibid.*, p. 118.

⁴⁷⁵ Cette opposition « *s'écarte enfin des pratiques observées au sein de toutes les nations occidentales où les agents assistent et représentent les élus dans leurs activités dans la mesure où aucun parlementaire ne réalise à temps plein sa mission de contrôle en raison des autres obligations qui pèsent sur lui* », in *Ibid.*.

⁴⁷⁶ « *Comme l'a évoqué la doctrine, le loi ne prévoit aucun pouvoir de sanction ou de réformation, no même de recommandation publique ou de mise en garde* », in *Ibid.*, p. 117.

De plus, une sanction pénale doit être adaptée à tout fait révélé par des détournements de fonds spéciaux, avec, la mise en place d'un dispositif de communication, entre les parlementaires et le juge d'instruction, afin d'ouvrir toute information judiciaire liée à un détournement des fonds spéciaux.

Il est important que la Commission puisse gagner en prérogatives et en moyens de pression, à l'égard de l'exécutif, afin d'éviter une solution alternative, qui a déjà été pratiquée par les services de renseignement qui craignaient de voir leurs fonds détournés⁴⁷⁷.

Concernant les techniques de renseignement, la loi du 24 juillet 2015 précitée a été une avancée remarquable pour avoir créé un encadrement juridique de techniques qui existaient déjà, mais dont l'utilisation était, *de facto*, illégale. De plus, l'utilisation des techniques de renseignement s'accompagne d'une demande préalable auprès du Premier ministre, mais aussi d'une autorité administrative indépendante créée à cet effet, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. L'avis préalable est un gage majeur de la conciliation entre l'Etat de droit et les impératifs liés à la sécurité nationale, avec l'utilisation des techniques de renseignement. Cependant, ces garanties sont encore insuffisantes, étant donné l'évolution des nouvelles technologies et le caractère intrusif des techniques utilisées. Il semble même que, plus la technologie est avancée, plus le caractère intrusif de la technique en question est prononcé. Par exemple, l'IMSI-catcher, dont les résultats sont efficaces, n'en reste pas moins une technique de récupération indifférenciée des données aux alentours de l'appareil mis en place. Qui plus est, il sera difficile, dans le cadre d'un litige, d'alléguer qu'un individu *lambda*, c'est-à-dire non visé directement par la mesure, a été victime du vol de ses données quand il était dans la zone où la technique a été mise en œuvre. L'évolution vers la captation indifférenciée de données est ainsi un problème majeur dans le cadre de l'Etat de droit, qui n'est pas encore résolu, et où, la sécurité nationale ne peut pas tout justifier. De surcroît, l'autorité administrative indépendante est une avancée majeure dans le contrôle des techniques de renseignement, mais son contrôle est impossible pour ce qui concerne les mesures de surveillance en temps réel, dont les données recueillies sont envoyées *a posteriori*, à cette autorité administrative indépendante, sans savoir si, entre temps, des données ont été effacées du dossier pour cette structure⁴⁷⁸.

Plus encore, la mise en place d'un algorithme de détection de la menace terroriste est un réel danger pour les libertés publiques. Ayant démontré son inefficacité à l'étranger, mais aussi un vrai-faux, pour ce qui concerne la France, cette mesure doit être abrogée et interdite. Le principe de l'algorithme, c'est-à-dire de la captation indifférenciée faite après des critères de recherche, va à l'encontre même du principe du renseignement, qui s'appuie sur une

⁴⁷⁷La Commission de vérification n'a pas été la seule solution car « pour éviter tout détournement, ils ont été pendant longtemps cantonnés dans un fonds de gestion spécial, EK-Finances, dont l'existence est révélée par Rondot dans ses notes, au détour d'une phrase. Malheureusement, l'effondrement de la bulle financière est passée par là, le magot a maigri de 180 millions de francs (27, 5 millions d'euros) », in MADELIN (P.), *Dans le secret des services*, Denoël, Paris, 2007, p. 290.

⁴⁷⁸Comme le confiait l'ancien président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, « si la retranscription est étudiée quinze jours après que le recueil de données a été effectué, les services peuvent faire un tri, ne soumettre au contrôle que ce qui les arrange. Je n'ai pas de méfiance innée, mais je ne suis pas naïf », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 183.

analyse des menaces, un renseignement de terrain, qui amène ensuite à la détection de la menace. L'algorithme est, par ailleurs, une boîte de Pandore, avec pour justification, aujourd'hui, la lutte contre le terrorisme, sans préjuger de grands résultats, puisque les djihadistes contournent aujourd'hui les mesures de surveillance⁴⁷⁹. Mais il n'est pas impossible d'observer, pour l'avenir, un élargissement des justifications pour son utilisation, et donc, une menace pour les libertés publiques, car, les terroristes, la criminalité organisée et les agents des services d'espionnage étatiques, voire privés, ont aujourd'hui la possibilité technique de ne pas apparaître sur Internet. Il ne restera donc plus que les citoyens qui pourront être la cible de ces algorithmes.

Conclusion du Titre. Les lois du 9 mars 2004 et du 24 juillet 2015 ont été une réelle avancée dans la protection des agents, que ce soit au niveau opérationnel, et leur permettre l'anonymat et l'infiltration, avec une reconnaissance légale de leurs missions de renseignement en milieu fermé, mais encore avec une protection pénale, qui avant d'être mise en place, pouvait amener des agents à être responsables pénalement pour des actions qu'ils avaient menées dans le cadre de leurs missions de renseignement.

Les services de renseignement ont compris la nécessité du partage de l'information, et participent donc à cette collaboration, avec leurs homologues étrangers, ou entre services au sein de l'administration française. Cependant, cette collaboration est restreinte et contingente, puisque chaque service va créer une liaison avec tel autre service pour l'échanger d'informations, là aussi, au niveau national ou international. Une agence de liaison interservices pour servir de courroie de transmission des informations partagées, afin que chaque service de la communauté du renseignement puisse disposer de l'information, ce qui est d'autant plus important étant donné les menaces à la sécurité nationale que doivent affronter les services français. Cette agence de liaison serait aussi l'interlocuteur des homologues étrangers, avec l'accord ou non du service émettant le renseignement, pour partager ou non cette information. Une telle agence de liaison permet de simplifier l'organisation administrative, et d'éviter un éclatement des agents de liaison auprès d'autres services, avec, parfois, une collaboration incomplète. En effet, la collaboration entre services de renseignement ne doit pas occulter les rivalités entre services.

Les problèmes rapportés mettent en avant un esprit corporatiste qui pourrait s'avérer contre-productif si la volonté de ne pas échanger de l'information pouvait conduire à des risques de menaces, comme la commission d'un attentat. Ici, le problème réside donc, dans une culture administrative corporatiste, souvent exacerbée par les directeurs de services, qui ne peut qu'accroître les tensions, voire la rétention d'informations. Les services sont ainsi appelés à réussir et être reconnus, et la culture du concours efface la finalité résidant dans la prévention et la répression des menaces pouvant porter atteinte à la sécurité nationale.

⁴⁷⁹Les djihadistes peuvent contourner Internet comme ils le font déjà avec les interceptions : « *ils utilisent des moyens de communication cryptés, et disent le moins possible au téléphone, joignent avec des dizaines d'appareil et de numéros, voire se réfugient tout simplement dans le 'silence radio', qui rend les écoutes totalement inutiles* », in NOUZILLE (V.), *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2017, p. 306.

Pour ce qui concerne les moyens financiers, les finances publiques du renseignement sont actuellement désorganisées et manquent d'une réelle architecture budgétaire, avec la mise en place d'une mission « Renseignement », afin d'éviter une dispersion dans l'attribution des moyens, mais aussi pour consacrer, au niveau budgétaire, la politique publique du renseignement⁴⁸⁰. De plus, les fonds spéciaux nécessaires au financement des actions des services de renseignement doivent subir un contrôle plus approfondi, non à l'égard des services destinataires de ces fonds, mais des responsables politiques qui reçoivent les fonds à distribuer, afin d'éviter toute forme de malversation. A cet effet, la Commission de vérification des fonds spéciaux pourrait disposer d'une procédure spéciale, de déclaration de soupçon au service de renseignement financier TRACFIN, qui mènerait un contrôle financier sur l'attribution des fonds suspects, en cas de doute sur une mauvaise utilisation de l'argent public.

⁴⁸⁰ « La politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'État », CSI, art. L. 811-1.

TITRE II : La coordination

La stratégie de sécurité nationale a pour mission la protection de la population et de l'intégrité du territoire, qui est assurée par les services de renseignement, d'autant plus que le renseignement, en tant que politique publique, concourt à la stratégie de sécurité nationale, relevant « *de la compétence exclusive de l'Etat* »¹. L'exécutif a donc une prépondérance en matière de stratégie de défense et de sécurité nationale, en coordonnant la stratégie française de renseignement. Effectivement, tout comme la répartition constitutionnelle en matière de défense, il y a une répartition dans la coordination des services de renseignement, mais il y a aussi une coordination propre au regroupement des renseignements récoltés par la technique.

Par voie de conséquence, la coordination des activités de renseignement peut s'entendre de deux manières. Il y a la coordination des services de renseignement par l'exécutif (**Chapitre 1**), dont la finalité est de prendre des décisions stratégiques et les orientations nécessaires du renseignement. Il y a, par ailleurs, la concentration des techniques de renseignement (**Chapitre 2**), dont le but est de regrouper les techniques de renseignement utilisées par les services pour leurs missions.

¹CSI, art. L. 811-1.

Chapitre 1 : La coordination des services de renseignement par l'exécutif

La Constitution de la Ve République, telle qu'elle est rédigée, va mettre en avant une ambiguïté en matière de répartition des attributions concernant la défense et la sécurité nationale, « *le Président de la République est le chef des armées [et] préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale* »¹, mais il a aussi comme attribution de nommer aux emplois et civils et militaires de l'Etat². D'un autre côté, le Premier ministre « *est responsable de la défense nationale* »³ et, avec le Gouvernement qu'il dirige, celui-ci « *dispose de l'administration et de la force armée* »⁴. De même, sous réserve des décisions du Président de la République, le Premier ministre peut aussi nommer aux emplois civils et militaires⁵. Le manque de précisions dans la Constitution en matière des répartitions des compétences, entre le Président de la République et le Premier ministre est bel et bien observable au sein du texte suprême⁶. Si le flou⁷ juridique constitutionnel⁸ met en avant l'ambiguïté de la répartition des compétences, c'est parce qu'il y a eu de la part du constituant une volonté affichée de répartir ces attributions au sein de l'exécutif français⁹. L'absence claire de répartition des compétences au sein de l'exécutif est ainsi une garantie destinée à limiter, d'un côté, la marge de manœuvre du général de Gaulle¹⁰. D'un autre côté, une telle répartition inscrite dans le texte constitutionnel permet de « *mettre fin à la mainmise du chef du Gouvernement sur la défense – monopole qui a conduit sous les III^e et IV^e Républiques à des dysfonctionnements* »¹¹.

¹C., art. 15.

²*Ibid.*, art. 13.

³*Ibid.*, art. 21.

⁴*Ibid.*, art. 20.

⁵*Ibid.*, art. 21.

⁶« *A lire l'ordonnance [de 1959], on ne peut savoir comment, ni par qui, seront effectivement commandée l'armée ou coordonnée la défense nationale* », in VIDELIN (J.-C.), *Droit public de la défense nationale*, 2nd éd., Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 84.

⁷Depuis, la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité par la L. org. n°2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, il est possible qu'à l'avenir un tel débat puisse être tranché par le juge constitutionnel. Avant 2009, il n'était effectivement « *pas possible de consulter le Conseil constitutionnel sur la répartition des compétences en matière militaire entre les deux chefs de l'exécutif* », in VIEL (M.-T.), « La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le président de la République et le Premier ministre », pp. 141-195, *RDP*, 1993, p. 168.

⁸Il semble qu'une étape importante ait été franchie avec les déc. n°2014-432 QPC du 28 novembre 2014, et n°2014-450 QPC du 27 février 2015 en matière de répartition des compétences, voir infra.

⁹« *Il faut initialement y voir un véritable partage [...] savamment établi en vue de conforter la démocratie. Comme le dit encore, en 1971, le Professeur de Soto : 'la démocratie s'inquiète de l'existence de l'armée'. C'est cette méfiance qui justifie un tel partage. Deux objectifs fondamentaux sont poursuivis en 1958 : d'une part, mettre fin à la mainmise du chef du Gouvernement sur la défense – monopole qui a conduit sous les III^e et IV^e Républiques à des dysfonctionnements ; d'autre part, faire taire les craintes liées au retour du général de Gaulle* », in BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *Droit de la défense*, Ellipses, Paris, 2012, p. 184.

¹⁰« *Dans cette logique, afin de tempérer un général de Gaulle tenu de mettre un terme à l'insurrection algérienne et qui, partant, exercera nécessairement des compétences dans le domaine de la défense, le Premier ministre se trouve investi – formellement – de la qualité de 'responsable'. C'est la dyarchie. De cette manière, chacune des décisions militaires n'en sera que plus légitime et ce, alors surtout que la dyarchie n'est, après tout, qu'une conséquence de la séparation des pouvoirs* », in *Ibid.*, p. 186.

¹¹BAUDE (F.), « Le principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée », pp. 93-97, in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (coord.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la Défense*, Mare & Martin, Paris, 2016, p. 94.

Les attributions de l'exécutif ont, par ailleurs, été précisées par l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, selon laquelle, « *le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses attributions, prend les mesures nécessaires pour assurer les objectifs* »¹² consistant en, « *la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population* »¹³. Que l'attribution soit de valeur constitutionnelle ou législative, le constituant ainsi que le législateur ont donc affirmé l'exécutif comme autorité de principe en matière de défense¹⁴ nationale¹⁵. De plus, le champ de compétence s'est dorénavant étendu à la sécurité nationale, dont la défense nationale est une composante, avec la loi 2009-928 du 29 juillet 2009 de programmation militaire pour les années 2009 à 2014¹⁶. Ainsi, le Président de la République et le Premier ministre ont pour mission de superviser la politique de défense nationale, comprise au sein de la sécurité nationale¹⁷, et dont la direction appartient au Président de la République¹⁸.

La coordination du renseignement est intrinsèquement liée à la politique de défense et de sécurité nationale puisque « *la fonction du renseignement joue un rôle essentiel dans la définition de la stratégie de défense [mais aussi de sécurité nationale] d'un pays et soutient le processus d'aide à la décision au sommet de l'Etat* »¹⁹. De l'intérêt stratégique du renseignement dans le cadre de la défense et de la sécurité nationale, il en découle une la coordination du renseignement par l'action de l'exécutif²⁰, avec le pilotage stratégique du renseignement par le Président de l'exécutif (**Section 1**), et la coordination du renseignement par le Gouvernement (**Section 2**).

Section 1 : Le pilotage stratégique du renseignement par le Président de la République

Le pilotage stratégique du renseignement par le Président de la République s'effectue au moyen du Conseil national du renseignement (§ 1). Pour comprendre la coordination du renseignement par le Président de la République française, il faut, en outre, effectuer la comparaison internationale en matière de coordination du renseignement (§ 2).

¹²Ord. n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense, *JORF*, 10 janvier 1959, p. 691, art. 2.

¹³*Ibid.*, art. 1^{er}.

¹⁴Les art. 1 et 2 de l'ord. n°59-147 préc. ont été transposés aux art. L. 1111-1 et L. 1111-2 C. déf. avec l'ord. n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du Code de la défense, *JORF*, n°296, 21 décembre 2004, p. 21 675, texte n°30, Annexe.

¹⁵Les dispositions de l'ord. n°2004-1734 préc. ont été modifiées par la L. n°2009-928 du 29 juillet 2008 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, *JORF*, n°175, 31 juillet 2009, p. 12 713, texte n°1, art. 5.

¹⁶L. n°2009-928 du 29 juillet 2009 préc..

¹⁷Cette « *stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République* », *Ibid.*, art. L. 1111-1 al. 1.

¹⁸Le Conseil de défense et de sécurité nationale est présidé par le Président de la République, C. déf., art R*1122-2.

¹⁹RENOUARD (I.), « La coordination du renseignement en France », pp. 9-13, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°30, quatrième trimestre 1997, p. 10.

²⁰Cette coordination « *permet de combiner le renseignement et l'action gouvernementale. [...] Cela suppose une entente étroite des différents acteurs et un partage des tâches en raison de la globalité du renseignement moderne et de la multiplicité des menaces contre nos intérêts dans le monde* », in *Ibid.*

§ 1 : Le Conseil national du renseignement (CNR)

Avant l'existence du Conseil national du renseignement, il existait le comité interministériel du renseignement (A). La réforme de juillet 2009 a tendu vers l'évolution d'une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale (B), tout en supprimant le comité, pour créer un Conseil national du renseignement. Cette coordination politique du renseignement implique la politisation des décisions liées à la coordination du renseignement (C).

A. Le comité interministériel du renseignement

Le comité interministériel du renseignement est une structure de coordination du renseignement placée à l'origine sous la présidence du Premier ministre (1), où il était élaboré le plan national du renseignement (2).

1. Une structure à l'origine sous la présidence du Premier ministre

Créé par l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, le Comité interministériel du renseignement (CIR) comprenait les membres du Gouvernement, il était réuni et dirigé par le Premier ministre²¹. Ce comité a été créé en même temps que le Comité permanent du renseignement (CPR), quant à lui « composé de [...] directeurs de cabinets »²². C'était la division renseignement du Secrétariat général de la Défense nationale qui assurait le secrétariat du comité interministériel du renseignement²³. Pour assurer le secrétariat de ce comité, une autre autorité relevant directement du Premier ministre assume cette mission, à savoir le secrétaire général de la défense nationale²⁴.

En 1989, Rémy Pautrat, conseiller technique du Premier ministre Michel Rocard tente de remettre à jour le Comité interministériel du renseignement (CIR)²⁵, en relançant « aussi la dizaine de groupes de travail composés de représentants de tous les services »²⁶. Pour autant, dans la pratique, « son rare emploi a justifié des aménagements en 1989 sans que leurs effets aient été réellement manifestes »²⁷. Le décret du 20 avril 1989²⁸ intervient donc afin de donner « au système initial un caractère opérationnel avec l'élaboration d'un plan national

²¹Ord. n°59-147 préc., art. 13.

²²« D'essence plus politique et s'inspirant de l'initiative de Max Dormoy (1936), ce dernier était chargé d'élaborer un plan de renseignement gouvernemental, véritable catalogue de sujets d'intérêt plutôt que traduction opérationnelle de préoccupations stratégiques nationales. Cette augmentation de la curiosité de l'Etat s'accompagnait de mutations dans le fonctionnement des cabinets », in GÉRALD ARBOIT, *Des services secrets pour la France*, CNRS éd., Paris, 2014, p. 334.

²³HAENEL (H.), *La défense nationale*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1982, p. 27.

²⁴D. n°62-1208 du 17 octobre 1962 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement, *JORF*, 19 octobre 1962, p. 10 204.

²⁵Ce Comité comprenait le Premier ministre, les ministres de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'Economie et des Finances, de l'Industrie, de la Recherche, des Télécommunications, de l'Espace, des Départements et Territoires d'outre-mer, ainsi que le secrétaire général de la défense nationale et parfois le haut responsable à l'intelligence économique, in JUNGHANS (P.), *Les services de renseignements français*, Ed. Edmond Dantès, collection « De l'ombre à la lumière », Paris, 2006, p. 49.

²⁶Il y a par exemple le groupe de travail « blanchiment » animé et piloté par TRACFIN, idem pour le groupe de travail « Afrique » animé et piloté quant à lui par la DGSE, in *Ibid.*, p. 50.

²⁷VIDELIN (J.-C.), *op. cit.*, 2014, p. 94.

²⁸D. n°89-258 du 20 avril 1989 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement, *JORF*, 23 avril 1989, p. 5 229.

du renseignement soumis à l'approbation du président de la République »²⁹. Après la réunion de ce Comité dont la fréquence est au minimum de deux réunions par année³⁰, « un texte est rédigé puis transmis à chaque ministère pour approbation avant d'être renvoyé sur le Comité puis sur la présidence de la République, pour décision »³¹. En 1999, cette structure pilotée par un général aviateur comprenait neuf fonctionnaires, puis elle est timidement passée à douze en 2005³², pour disparaître au profit du Conseil national du renseignement.

Au final, et comme l'observe Bertrand Warusfel, ce Comité « se concentre, en effet, sur les aspects de coordination en amont, c'est-à-dire au niveau de l'orientation des services [...]. Il s'agit de donner pour une certaine période de grandes orientations de recherche [...]. Mais en aucun cas, ce Comité n'exerce une réelle coordination de l'action opérationnelle des services, ni de la synthèse de leurs informations »³³. La coordination-orientation était bienvenue, cependant, elle a pour conséquence de réduire la marge de manœuvre en tant que l'absence d'autorité hiérarchique restreint le champ d'action à l'égard des responsables des services de renseignement.

2. Le plan national du renseignement

La synergie opérée entre le Comité interministériel du renseignement et le Plan national de renseignement fait relever un dispositif « simple, souple et évolutif qui traduit la volonté des autorités politiques. Cet outil se veut également réaliste en retenant un nombre volontairement limité de domaines prioritaires, nécessaires aux décideurs politiques. La collecte du renseignement, son analyse et sa diffusion sont ainsi coordonnés dans un cadre à la fois restreint et collégial, associant tous les acteurs »³⁴. Le comité interministériel du renseignement avait pour mission d'approuver le plan national du renseignement (PNR), c'est-à-dire plus précisément que le Comité « énonce une vingtaine de priorités stratégiques à moyen terme, les renseignements que devront chercher et trouver en priorité tous les services de renseignement français pour les trois prochaines années, afin de permettre aux ministres de décider en toute connaissance de cause de la politique étrangère, de défense ou économique »³⁵.

L'intérêt du plan national du renseignement résidait donc dans sa souplesse, puisqu'il « était prévu pour une période, ni trop courte, ni trop longue, de trois ans. Un tel plan revêt un caractère 'glissant' : d'un côté, il offre la possibilité de travailler sur la durée et d'avoir effectivement le temps de s'investir ; de l'autre côté, il permet d'être en mesure d'adapter les axes de recherche et les moyens si le Gouvernement prend conscience qu'il fait fausse route ou que des éléments nouveaux apparaissent dans la conjoncture »³⁶.

²⁹RENOUARD (I.), *op. cit.*, quatrième trimestre 1997, p. 11.

³⁰D, n°89-258 du 20 avril 1989 préc., art. 3 al. 1.

³¹CÉCILE (J.-J.), *Le renseignement français à l'aube du XXIe siècle*, Charles Lavauzelle, Paris, 1998, p. 62.

³²JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 50.

³³*Ibid.*, p. 62.

³⁴RENOUARD (I.), *op. cit.*, quatrième trimestre 1997, p. 12-13.

³⁵JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 49.

³⁶PAUTRAT (R.), « La coordination politique en matière de renseignement : le comité interministériel du renseignement suffit-il ? », pp. 11-15, *Droit et défense*, n°2001/3, juillet-septembre 2001, p. 12.

Si le comité interministériel du renseignement fait en sorte qu'une coordination du renseignement soit effective, « *il manque toujours à la France cet organe articulant la politique et les opérationnels* »³⁷. Cet organe en question sera le Conseil national du renseignement dans le cadre de l'existence d'une communauté du renseignement.

B. L'évolution vers une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale

Si une idée de réorganisation du renseignement, dont la coordination, fut lancée après l'élection de Jacques Chirac, en 1995, avec pour toile de fond un coordonnateur national du renseignement et d'un Conseil national de sécurité, comme aux Etats-Unis, ce dernier aurait néanmoins enterré le rapport³⁸. Il fallut donc attendre le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, qui releva d'ailleurs le constat d'un défaut de coopération entre les différents services spécialisés de renseignement, « *raison pour laquelle une gouvernance renforcée sera mise en place, articulée autour d'un Conseil national du renseignement* »³⁹. De telle sorte que désormais, la coordination du renseignement est effectuée dans le cadre du Conseil national du renseignement (1), sous l'autorité du coordonnateur national du renseignement (2).

1. La coordination effectuée dans le cadre du Conseil national du renseignement

Avec la loi du 29 juillet 2009, il est désormais inscrit à l'article L. 1111-3 du Code de la défense⁴⁰, que « *les orientations en matière de renseignement sont arrêtées en Conseil national du renseignement, formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale* »⁴¹. Le fait que l'orientation par l'exécutif en matière de renseignement se retrouve dans la même disposition que celle ayant trait à la politique de défense rentre dans la logique de l'article L. 811-1, selon lequel « *la politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation* ».

Présidé par le président de la République⁴², la mission⁴³ du Conseil national du renseignement consiste à définir « *les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement* »⁴⁴. A cet effet, le Conseil national du renseignement « *arrêtera une stratégie nationale du renseignement dont les grandes lignes seront rendues*

³⁷Propos de Rémy Pautrat, in JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 52.

³⁸Son refus était motivé par la méfiance envers les services de renseignement, et « *de fait, comme son prédécesseur, Jacques Chirac soupçonne toujours les services de dérapages et autres turpitudes* », in NOUZILLE (V.), *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2017, p. 165.

³⁹*Défense et Sécurité nationale : le Livre blanc*, *op. cit.*, Paris, 2008, p. 137.

⁴⁰Ce même article traite de la politique de défense.

⁴¹C. déf., art. L. 1111-3 al. 5.

⁴²Outre le chef de l'Etat et le coordonnateur national du renseignement, y siègent aussi « *le Premier ministre, les ministres et les directeurs des services spécialisés de renseignement dont la présence est requise par l'ordre du jour* », *Ibid.*, art. R.*1122-7.

⁴³Les missions et attributions du Conseil national du renseignement ont été inscrites dans la partie réglementaire du Code de la défense avec le D. n°2009-1657 préc., art. 1.

⁴⁴C. déf., art. R.*1122-6 al. 2.

publiques »⁴⁵. Le fait que le chef de l'Etat soit à la tête de cet organisme⁴⁶ de coordination dévoile « *une structure bien positionnée et au bon niveau du pouvoir exécutif, compte tenu de la dualité de l'exécutif* »⁴⁷.

Au regard de ces éléments, le Conseil national du renseignement a une triple mission de coordination du renseignement, d'évaluation du budget lié au renseignement⁴⁸ et, de conseiller de l'exécutif (président de la République et Premier ministre) dans le domaine du renseignement⁴⁹. Sa fonction principale réside dans la « *coordination du renseignement à travers le 'Plan national d'orientation du renseignement' (PNOR) et dorénavant la 'Stratégie nationale du renseignement', fixée en Conseil national du renseignement par le président de la République* »⁵⁰. Plus précisément, une stratégie nationale du renseignement est arrêtée dans le Conseil national du renseignement, puis, chaque année, le plan national d'orientation du renseignement (PNOR) décline la stratégie nationale du renseignement⁵¹.

Il faut relever que cette formation n'a été réunie qu'une fois, entre sa création en 2009 et juin 2013, soulignant la carence de la collégialité en France dans le domaine de l'orientation et de la coordination du renseignement, alors même que l'expérience étrangère montre que cette collégialité est une preuve efficiente du bon fonctionnement de l'orientation du renseignement aux Etats-Unis, ou encore au Royaume-Uni⁵².

2. Le coordonnateur national du renseignement

Le coordonnateur national du renseignement est une autorité relevant du Président de la République (1°) avec un rôle de coordination et d'articulation de l'orientation du renseignement au plus haut niveau de l'Etat (2°). Cependant, son action a été modifiée, avec l'action du coordonnateur national du renseignement axé sur la lutte contre le terrorisme (3°).

⁴⁵ Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013, op. cit., 2013, p. 71.

⁴⁶ « *Le CNR est physiquement à l'Elysée, même s'il dépend – on l'oublie trop souvent –, du SGG et de Matignon. Le CNR a su trouver sa place à côté du SGDSN qui fait très bien son travail, avec une spécialisation renforcée en matière de cyber-attaques et de cyber-terrorisme* », in SQUARCINI (B.) et PÉLLOT (E.), *Renseignement français : nouveaux enjeux*, Ellipses, Paris, 2013, p. 177.

⁴⁷ Ibid., p. 7.

⁴⁸ « *Le CNR est un peu le 'champion' des services en ce domaine où il doit convaincre les ministres de tutelle de défendre les budgets devant le Parlement* », in Ibid.

⁴⁹ « *A ce titre, il établit quotidiennement, à partir des informations exclusivement fournies et vérifiées par les services, un 'Point de situation du renseignement dans le monde'* », in Ibid.

⁵⁰ Ibid., p. 7.

⁵¹ FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *Rapport relatif aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016, p. 154.

⁵² « *Est-ce parce qu'une structure collégiale en matière de renseignement n'est pas envisageable en France et qu'il faut se contenter d'un unique responsable, dans un souci de préservation du secret, autant que de rareté des compétences ? L'exemple du Joint Intelligence Committee (JIC) créé en 1936 au sein du Cabinet Office du Premier ministre britannique atteste du contraire : le JIC, peuplé de nombreux analystes, fonctionne encore soixante-dix ans plus tard. Il en est de même pour le National Security Council créé en 1947 au bénéfice du président des Etats-Unis auquel il est directement attaché. Ces deux structures collégiales de conseil existent encore aujourd'hui* », in LAURENT (S.-Y.), *Pour une véritable politique publique du renseignement*, Institut Montaigne, étude juin 2014, p. 35.

1° Une autorité relevant du Président de la République

A l'époque de l'existence du Comité interministériel du renseignement, Rémy Pautrat plaidait déjà en faveur d'un coordinateur du renseignement placé auprès du Premier ministre, et qui animerait un dispositif de renseignement comprenant à la fois le Comité interministériel du renseignement (CIR) et le Comité de la sécurité intérieure (CSI)⁵³. En ce sens, l'idée s'est posée de savoir s'il ne fallait pas nommer un coordinateur national du renseignement qui « *serait l'interlocuteur quotidien des services et assurerait la permanence du dispositif intergouvernemental mis en place autour du CIR* »⁵⁴. Cependant, cette idée suggérerait aussi de savoir si le coordinateur devrait être placé auprès du président de la République ou auprès du Premier ministre, mais « *l'expérience de la cellule anti-terroriste de 1982 montre que l'appareil très politique et très resserré de l'Élysée convient mal à l'exercice permanent de coordination du renseignement. Et confier au Premier ministre un rôle actif en matière de renseignement correspondrait à la mise en œuvre pleine et entière de l'esprit et de la lettre de l'ordonnance de 1959* »⁵⁵. Si la lecture des textes met en avant le rôle du Premier ministre, c'est oublier le rôle prépondérant du président de la République qui fait relever sa primauté en la matière.

La question a été tranchée par le décret du 24 décembre 2009 qui complète et précise la loi du 29 juillet 2009 en matière de renseignement, puisque les dispositions concernant le coordonnateur national du renseignement sont inscrites dans le Code de la défense. En effet, « *conformément aux recommandations par le Livre blanc de 2008, la gouvernance des services de renseignement a été réorganisée autour du coordonnateur national du renseignement (CNR)* »⁵⁶.

Ce coordonnateur membre de la communauté du renseignement⁵⁷ est nommé par décret pris en Conseil des ministres⁵⁸. Comme attribution principale, il « *conseille le président de la République en matière de renseignement* »⁵⁹. Plus qu'un simple conseiller du président, celui-ci est rapporteur des réunions dudit Conseil qu'il prépare lui-même⁶⁰. Nonobstant, « *cette*

⁵³Cette idée d'un coordinateur du renseignement « *est partie du constat de la masse de notes, de la quantité produite de documents en matière de renseignement qui arrivaient à Matignon, d'une valeur souvent importante, que, même transmises, jamais le Premier ministre ne lisait vraiment faute de temps et de véritable sensibilisation aux questions de renseignement* », in PAUTRAT (R.), *op. cit.*, juillet-septembre 2001, p. 13.

⁵⁴WARUSFEL (B.), « Structures et évolutions du renseignement en France », pp. 26-35, *Droit et défense*, 94/1, janvier 1994, p. 33.

⁵⁵*Ibid.*, p. 33.

⁵⁶« *Conseiller du président de la République et exerçant certaines de ses missions pour le compte du Premier ministre, il coordonne l'action des services de renseignement et s'assure de leur bonne coopération. Son rôle doit être conforté, notamment en matière de mutualisation des moyens et dans le domaine budgétaire* », in *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, *op. cit.*, 2013, p. 70-71.

⁵⁷C. déf., art. D. 1122-8-1. Cet article a été abrogé par le D. n°2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au Centre national de contre-terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°1.

⁵⁸Le coordonnateur national du renseignement est nommé par le chef de l'État, voir supra le pouvoir de nomination du président de la République. Le coordonnateur actuel est le préfet Yann JOUNOT, D. du 23 août 2016 portant nomination du coordonnateur national du renseignement – M. JOUNOT (Yann), *JORF*, n°196, 24 août 2016, texte n°20.

⁵⁹C. déf., art. R. 1122-8 al. 1.

⁶⁰Cette mission du coordonnateur est effectuée « *avec le concours du secrétaire général de la Défense nationale* », *Ibid.*, art. R. 1228-8 al. 2.

institution relève du SGG – Premier ministre – mais reste proche de l’Elysée. [...] Le Coordonnateur ne relève pas organiquement de l’Elysée donc il ne peut pas transgresser les principes fondamentaux de la Constitution, relevant de l’interministériel et de Matignon »⁶¹. Cette incohérence juridique liée à son rattachement ne doit pas occulter une présence directe auprès du chef de l’Etat, et à plus forte raison, « officialise l’autorité directe de ce dernier sur les services. Avec la création du CNR, la marginalisation du Premier ministre en matière de renseignement est officialisée »⁶².

2° Un rôle de coordination et d’articulation d’orientation du renseignement au plus haut niveau de l’Etat

Il est aussi un coordonnateur effectif afin que les services puissent travailler entre eux dans le cadre d’une coopération efficiente⁶³ et de s’assurer « *que les renseignements circulent entre lesdits services, qu’il n’y ait pas de double emploi, que les possibilités de mutualisation soient exploitées au maximum* »⁶⁴. Cet homme fort du renseignement assure enfin la transmission des instructions du chef de l’Etat aux services spécialisés de renseignement, et reçoit, inversement, les informations qui doivent être communiquées à l’exécutif⁶⁵.

Si cette autorité a une fonction importante dans le travail de coordination du renseignement, il n’en demeure pas moins qu’il « *n’est pas un directeur opérationnel de service. Il anime et coordonne l’activité des directeurs qui restent patrons à part entière de leur boutique. Par contre, il les défend sur leurs demandes formulées au plus haut niveau et qui peuvent toujours s’égarer en cours de route* »⁶⁶. Sa fonction de conseiller du chef de l’Etat et sa position de charnière entre ce dernier et les directeurs des services spécialisés de renseignement lui permet de « *demander, toujours au plus haut niveau, l’actualisation des instructions données. Par conséquent, le suivi fonctionne de manière réflexive et interactive* »⁶⁷.

La relative expérience de cette autorité est signe d’efficacité, et « *il semble que la fonction de coordination ait contribué à installer un climat de confiance entre des services*

⁶¹ « *Maintenant, qu’il soit physiquement présent à l’Elysée, c’est d’une évidence biblique puisqu’on ne doit pas perdre de temps en gestion de crise : il faut que le papier, souvent établi en temps réel à travers une corrélation entre plusieurs services, puisse arriver immédiatement sur le bureau des décideurs à l’Elysée et être commenté. Le positionnement constitutionnel et géographique est parfaitement pertinent. Son rattachement est entièrement justifié à côté de la Cellule diplomatique et du chef d’état-major particulier* », in SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *op. cit.*, 2013, p. 62.

⁶² ASSO (B.), « Services de renseignements et pouvoir politique », in VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d’Aix-Marseille, Marseille, 2014, p. 172.

⁶³ « *Il coordonne l’action et s’assure de la bonne coopération des services spécialisés constituant la communauté française du renseignement* », C. déf., art. R. 1228-8 al. 3.

⁶⁴ DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2012, p. 289.

⁶⁵ C. déf., art. R. 1122-8 al. 4.

⁶⁶ SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *op. cit.*, 2013, p. 62.

⁶⁷ « *Dans la pratique quotidienne, les patrons des services savent parfaitement, dans ce qu’ils transmettent, quels seront les éléments qui seront examinés le plus attentivement, en tenant compte de la densité de l’activité, des considérations diplomatiques du Quai d’Orsay qui, parfois, nous échappent complètement, mais qui redescendront à tous les services confondus afin de mettre en œuvre le travail commun. Au cœur du nouveau dispositif, la fonction de Coordinateur s’est ainsi imposée naturellement et on lui fait entière confiance* », in *Ibid.*, p. 63.

dont nous avons vu la diversité de nature et de moyens »⁶⁸. Pour autant, cette autorité peut être améliorée car « *elle ne semble pas encore avoir donné lieu à une pratique régulière, le chef de l'Etat préférant aux séances formelles du CNR des réunions informelles* »⁶⁹. De plus, la difficulté pour le coordonnateur national du renseignement est de pouvoir assurer son travail avec les autres hauts fonctionnaires travaillant sur les thématiques de relations internationales et/ou de renseignement, qui défendent ardemment leur pré carré, l'absence d'autorité hiérarchique sur les fonctionnaires du renseignement rendant le travail de coordination plus compliqué⁷⁰.

Au final, la stratégie du renseignement liée aux décisions politiques décidées par le président constitue le domaine d'action propre du Président de la République, influent en matière de politique de défense et de sécurité nationale, à tel point que le service du renseignement extérieur, rattaché organiquement au ministère des Armées depuis 1966⁷¹, se verra placé, « *peu ou prou, dans l'orbite du pouvoir présidentiel* »⁷².

3° L'action du coordonnateur national du renseignement axé sur la lutte contre le terrorisme

A la suite du Conseil de défense et de sécurité nationale du 7 juin 2017, le Président de la République Emmanuel Macron, a créé le Centre national de contre-terrorisme (CNCT), dans le but d'assurer un pilotage stratégique du renseignement en matière de prévention du terrorisme avec des analystes des ministères de l'Intérieur, de l'Economie, de la Justice et des Armées⁷³. Par le décret présidentiel du 14 juin 2017, le Centre national de contre-terrorisme a été créé, et relève du Conseil national du renseignement, et « *appartient à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Il est chargé de la menace et de la stratégie de lutte contre le terrorisme* »⁷⁴. De surcroît, le coordonnateur national au renseignement est substitué par le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, qui a les mêmes compétences que le précédent coordonnateur, avec la priorité affichée de la lutte contre le terrorisme⁷⁵. Organe de pilotage stratégique du

⁶⁸LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, juin 2014, p. 35.

⁶⁹HAYEZ (P.), *op. cit.*, janvier-février 2011, p. 46.

⁷⁰« *S'il incarne officiellement la 'communauté du renseignement', il n'est que le conseiller du président, et pas un vrai coordonnateur* », in NOUZILLE (V.), *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2017, p. 191-192.

⁷¹D. n°66-66 du 22 janvier 1966 portant rattachement du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage au ministère des Armées, *JORF*, 23 janvier 1966, p. 645.

⁷²« *Ayant un statut analogue à celui d'un directeur d'administration centrale, le directeur général du SDECE (devenu en 1982 DGSE) a toujours été nommé avec soin par le président de la République lui-même, alors que ce niveau de nomination pour les administrations centrales relève généralement du conseil des ministres. Alors qu'il y a, habituellement, transaction entre le président de la République et le Premier ministre en la matière, le président a souvent imposé à son Premier ministre ces nominations : ce fut par exemple le cas en 1970 d'Alexandre de Marenches* », in LAURENT (S.-Y.), « Politisations et politiques du renseignement sous la Ve République », pp. 295-307, in LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Politiques du renseignement*, Presses universitaires de Bordeaux, Pessac, 2009, p. 299.

⁷³*Le Figaro*, jeudi 8 juin 2017, p. 4.

⁷⁴Le Code de la défense est ainsi modifié à l'article R.*1122-8, et il ajouté les articles R.*1122-8-1 et 2, D. n°2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°1.

⁷⁵« *Le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme dirige la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et, en son sein, le Centre national de contre-*

renseignement et de coordination des services, le Conseil national du renseignement dispose désormais du Centre national de contre-terrorisme, pour proposer des analyses⁷⁶, favoriser l'utilisation des techniques de renseignement⁷⁷, même si l'autorité de principe pour l'autorisation de ces techniques reste le Premier ministre, mais aussi afin faire partager et circuler l'information, même s'il existe déjà l'Unité de coordination de lutte antiterroriste (UCLAT), l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT), la cellule Hermès et la cellule Allât, ou encore les autres cellules de travail interservices qui assurent déjà un travail de partage de l'information. De plus, il existe déjà une structure de pilotage stratégique du renseignement, à savoir le Conseil national du renseignement, dont la mission n'était pas limitée à la lutte antiterroriste, mais bien au renseignement de manière générale, c'est-à-dire le pilotage stratégique du renseignement public afin de concourir à la stratégie de sécurité nationale.

Alors que l'idée est de ne pas surposer une nouvelle structure, le Conseil national du renseignement, l'Unité de coordination de lutte antiterroriste et l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme subsistent, ainsi que les autres structures de coordination antiterroriste. Si la création de cette nouvelle structure pouvait être l'étape vers une unique structure de commandement et de coordination du renseignement dans la lutte contre le terrorisme, elle participe à l'enchevêtrement des structures administratives françaises, au détriment de la cohérence et de la simplification d'action.

Enfin, le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme devient ainsi un acteur plus important dans la coordination des services de renseignement, ce qui est bienvenu et évite le court-circuitage par le directeur général de la sécurité extérieure. Cependant, la lutte affichée contre le terrorisme, qui est nécessaire, ne doit pas se faire dans le but de complexifier l'organisation administrative, mais elle ne doit pas non plus se faire au détriment des autres menaces pouvant porter atteinte à la sécurité nationale, car, si la menace terroriste persiste, la criminalité organisée et l'espionnage aussi.

C. La politisation des décisions liées à la coordination du renseignement

La politisation du renseignement s'observe avec la nomination des acteurs du renseignement (1). A plus forte raison, la politisation est inhérente au pilotage politique (2). Cependant, cette politisation est une source d'instrumentation du renseignement (3).

terrorisme », D. n°2017-1096 du 14 juin 2017 relatif à la gestion administrative et financière de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°2, art. 1.

⁷⁶C. déf. art. R.*1122-8-1 al. 5.

⁷⁷Cette possibilité est un risque de court-circuitage de la procédure d'autorisation d'utilisation des techniques de renseignement, où l'urgence et la justification de la lutte contre le terrorisme amèneraient à une généralisation de l'utilisation de techniques de renseignement intrusives. En effet, le Centre national de contre-terrorisme « favorise l'utilisation par ces services, notamment dans la lutte contre le terrorisme, des dispositifs notamment régis par le Livre VIII du Code de la sécurité intérieure et la mutualisation des moyens technologiques entre les services spécialisés. Il en rend compte au Président de la République et au Premier ministre », *Ibid.* al. 3.

1. La politisation du renseignement observée par la nomination des acteurs du renseignement

Si la politisation du renseignement est observée avec la nomination des acteurs du renseignement, c'est parce que la nomination est effectuée par le chef de l'Etat pour les postes importants du renseignement (1°), mais aussi pour les collaborateurs du dispositif particulier du renseignement du Président (2°).

1° La nomination effectuée par le chef de l'Etat pour les postes importants du renseignement

La Constitution prévoit à l'article 13 alinéa 2 que le Président de la République dispose du pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires civils et militaires. En matière de renseignement, le chef de l'Etat nomme aussi le secrétaire général de la défense nationale⁷⁸, le directeur général du renseignement intérieur⁷⁹, le directeur général de la sécurité extérieure⁸⁰, le directeur du renseignement et de la sécurité de la défense⁸¹, le directeur du renseignement militaire⁸², mais encore le coordonnateur national du renseignement⁸³. Ce point concerne non seulement le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires du renseignement, mais aussi l'application des mesures liées au renseignement⁸⁴, en raison même du choix des personnalités nommées, qui seront les mieux à même d'appliquer les directives de manière effective en raison de la loyauté à l'égard de l'autorité qui les a nommées.

Finalement, la nomination des directeurs des services de renseignement fait observer un élément logique de la politisation du renseignement. A titre d'illustration, « *en 2008, les responsables de la DCRI, de la DGSE, de la DRM, de la DRSD, de la DGPN ont tous été remplacés en quelques mois. Les nouveaux dirigeants se caractérisent par leur proximité personnelle avec le chef de l'Etat. Ce type de 'politisation' n'est pas négatif dans la mesure où cela permet d'établir un contact direct entre les patrons des services et l'Elysée, et la prise en compte, pour la première fois en France, du renseignement au plus haut niveau de l'Etat* »⁸⁵. Si d'un certain côté, la relation personnelle qui peut s'installer entre le chef de

⁷⁸D. du 10 octobre 2014 portant nomination du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale – M. GAUTIER (Louis), *JORF*, n°236, 11 octobre 2014, texte n°29.

⁷⁹Lors du Conseil de défense et de sécurité nationale du 7 juin 2017, le Président de la République Emmanuel Macron a nommé, à la place de Patrick Calvar, le préfet Laurent Nunez, à la tête de la Direction générale de la sécurité intérieure, *in Le Figaro*, jeudi 8 juin 2017, p. 4.

⁸⁰Lors du Conseil de défense et de sécurité nationale du 7 juin 2017, le Président de la République Emmanuel Macron a nommé, à la place de Bernard Bajolet, l'ambassadeur Bernard Emié, à la tête de la Direction générale de la sécurité extérieure, *in Ibid.*, p. 5.

⁸¹Depuis le 1^{er} septembre 2014, le général Jean-François Hogard est directeur de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, D. du 15 juillet 2014 portant affectations et élévations, élévation, promotions et affectations, nominations et affectations, promotions et nominations dans la 1^{re} et la 2^e section, nomination au titre du congé personnel et affectations d'officiers généraux, *JORF*, n°162, 16 juillet 2014, texte n°79, art. 8.

⁸²Le directeur actuel du renseignement militaire est le général Christophe Gomart, D. du 21 juin 2013 portant affectations et élévations, promotion dans la 1^{re} section, nominations et affectations, nominations dans la 1^{re} et la 2^e section et affectation d'officiers généraux, *JORF*, n°143, 22 juin 2013, texte n°42, art. 1.

⁸³D. du 23 août 2016 portant nomination du coordonnateur national du renseignement – M. JOUNOT (Yann), *JORF*, n°196, 24 août 2016, texte n°20.

⁸⁴« *Le conseil du président en charge de la liaison avec le SDECE-DGSE est largement prééminent sur celui du Premier ministre, bien qu'aucun texte n'en garantisse le principe* », *in* LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, 2009, p. 299.

⁸⁵DÉNÉCÉ (E.), *Les services secrets français sont-ils nuls ?*, Ellipses, Paris, 2012, p. 320.

l'Etat et le directeur du service concerné est un signe de confiance et de loyauté⁸⁶ nécessaires au monde du renseignement, d'un autre côté, cette nomination liée à la proximité personnelle⁸⁷⁸⁸ ne doit pas avoir lieu au détriment des compétences⁸⁹.

Pourtant, Bernard Bajolet⁹⁰, un ambassadeur spécialiste du monde arabe a été nommé coordonnateur national du renseignement en 2008, ou encore, Lucile Dromer-North⁹¹, l'ancienne directrice de l'Académie du renseignement, « *ancienne directrice de l'ENA. Cette personnalité choisie 'pour ses compétences' en dehors du monde du renseignement, n'a jamais, ni de près ni de loin, fréquenté le monde des services* »⁹². Cependant, pour cette dernière, si sa nomination à l'Académie du renseignement peut être liée à une proximité politique avec l'autorité qui l'a nommée, il faut en revanche y voir l'aspect de formation qui prime avec cette structure, à la différence de l'aspect opérationnel des services de renseignement. Son choix a donc pu aussi être dicté par le fait qu'elle était directrice d'une école de formation de hauts fonctionnaires.

2° Le pouvoir de nomination des collaborateurs du dispositif particulier de renseignement du Président

Hors de l'organisation administrative représentée par le Conseil de défense et de sécurité nationale, et le Conseil national du renseignement, il existe une structure informelle de renseignement dénommée « *dispositif de renseignement* », qui pourrait correspondre aux *cabinets ministériels pour les administrations non secrètes. Le dispositif de renseignement,*

⁸⁶ « *Des collaborateurs du président Chirac ne se privent pas pour déclarer publiquement que les directeurs des différents services de renseignement (DGSE, DST, RG) ont été choisis en fonction d'un critère simple : qu'ils soient aux ordres et que l'on n'entende plus parler des services qui leur soient confiés. Il est vrai qu'au moins dans le cas français, à la fin des années 70, Raymond Barre, alors Premier ministre, déclarait qu'il fallait recevoir les 'services' chaque semaine pour s'assurer qu'ils ne préparaient pas une quelconque avanée dans votre dos* », in DELAMOTTE (B.), *Question(s) d'intelligence. Le renseignement face au terrorisme*, Ed. Michalon, Paris, 2004, p. 55-56.

⁸⁷ Par exemple, la proximité est telle, entre le Président de la République François Hollande, et Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieure, qu'un amendement a été ajouté dans la loi sur la déontologie de la fonction publique, afin qu'il puisse être prolongé un an de plus dans ses fonctions, alors qu'il devait partir en retraite. « *Son sursis d'un an, il le doit évidemment au chef de l'Etat et à une entorse à son principe électoral de 'République irréprochable'* », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets inavouables d'un quinquennat*, Robert Laffont, Paris, 2017, p. 224.

⁸⁸ « *Après le premier alinéa de l'article 3 de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : 'Pour les fonctionnaires occupant un des emplois supérieurs participant directement à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation et figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat, la durée maximale mentionnée au premier alinéa du présent article peut, lorsque l'autorité de nomination le juge nécessaire pour assurer la continuité de l'action de l'Etat, être, dans les mêmes conditions, prolongée d'une année supplémentaire* », L. n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, *JORF*, n°94, 21 avril 2016, texte n°2, art. 89.

⁸⁹ « *Ces nominations illustrent le fait qu'il n'y a toujours pas de reconnaissance de la spécificité du métier de renseignement. C'est toujours la logique administrative qui prévaut et non la logique de métier. Les femmes et hommes cités ne sont pas en cause. Leurs compétences dans leur spécialité d'origine sont indéniables. Mais la question demeure : à quand de vrais experts du renseignement aux postes de responsabilité comme c'est le cas à l'étranger ?* », in DENÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2012, p. 323.

⁹⁰ Bernard Bajolet a été depuis nommé directeur général de la sécurité extérieure, D. du 11 avril 2013 portant nomination du directeur général de la sécurité extérieure – M. BAJOLET (Bernard), *JORF*, n°86, 12 avril 2013, texte n°57.

⁹¹ Arr. du 18 février 2010 portant nomination d'un directeur de projet dans les services du Premier ministre, *JORF*, n°43, 20 février 2010, texte n°29.

relève en effet, dans l'architecture politique et administrative de la Cinquième République, d'une zone intermédiaire, entre officiel et officieux »⁹³.

En premier lieu, le président de la République dispose d'un conseiller particulier « chargé, entre autres, d'assurer la liaison avec les services de renseignement extérieur, le SDECE puis la DGSE »⁹⁴. Sous le président de la République Charles de Gaulle, Jacques Foccart est l'exemple prédominant de ces conseillers particuliers auprès du président de la République, et assurant la liaison avec le renseignement extérieur⁹⁵. Ce conseiller est « nommé au Journal Officiel, mais sans périmètre d'action particulier au début »⁹⁶.

En deuxième lieu, le dispositif du renseignement, complément du pilotage par le Président de la République de la stratégie de renseignement, voit la présence active de deux hauts fonctionnaires civils, à savoir le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet du président⁹⁷. Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le secrétaire général de l'Élysée était Xavier Musca⁹⁸ et le directeur de cabinet était Christian Frémont⁹⁹. Sous la présidence de François Hollande, le secrétaire général de l'Élysée est Jean-Pierre Jouyet, de 2014 à 2017¹⁰⁰, tandis que Jean-Pierre Hugues est le directeur de cabinet du chef de l'État, de 2016 à 2017¹⁰¹.

2. Une politisation inhérente au pilotage politique

La politisation de l'orientation du renseignement peut être appréhendée selon deux significations différentes. En premier lieu, cela renvoie à la décision prise par un homme politique, en fonction d'une orientation politique partisane ou d'une politique publique. En deuxième lieu, mais se conciliant avec la première signification, la politisation des décisions liées à la coordination du renseignement s'observe nécessairement dans la logique de menaces possibles ou exercées par des ennemis. C'est-à-dire qu'il y a politisation, parce qu'il y a une

⁹²DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2012, p. 322.

⁹³LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, 2009, p. 301.

⁹⁴« Le nom de ces conseillers figurent au Journal officiel sans que leur périmètre d'action soit indiqué de façon claire », in *Ibid.*

⁹⁵ Il y eut ensuite « Pierre Juillet sous Georges Pompidou, Victor Chapot sous Valéry Giscard d'Estaing, François de Grossouvre, quoique brièvement, au début du premier septennat de François Mitterrand », in *Ibid.*, p. 302.

⁹⁶« Jacques Foccart (1958-1969), Anne-Marie Dupuis/Pierre Juillet (1969-1974), Victor Chapot (1974-1981), François de Grossouvre (1981-1982), Gilles Ménage (1982-1992), Pierre Chassigneux (1992-1995) », in ARBOIT (G.), *op. cit.*, 2014, p. 334.

⁹⁷Pour un exemple concernant le directeur de cabinet du président, « ce fut le cas de Gilles Ménage de 1982 à 1986 qui l'emporta assez rapidement sur François de Grossouvre », in LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, 2009, p. 302.

⁹⁸Arr. du 28 février 2011 portant cessation de fonctions et nomination à la présidence de la République, *JORF*, n°51, 2 mars 2011, texte n°1.

⁹⁹Arr. du 28 juillet 2008 portant nomination à la présidence de la République, *JORF*, n°175, 29 juillet 2008, texte n°6.

¹⁰⁰Arr. du 16 avril 2014 portant nomination à la présidence de la République, *JORF*, n°91, 17 avril 2014, texte n°1.

¹⁰¹Arr. du 10 juin 2016 portant cessation de fonctions et nomination à la présidence de la République, *JORF*, n°135, 11 juin 2016, texte n°2.

distinction à faire entre l'ami et l'ennemi en politique, décision que doivent exécuter les services de renseignement¹⁰².

Dans le cadre des activités de renseignement, cette politisation s'observe en tant que politique publique, qui « *a pour objet de permettre aux plus hautes autorités de l'Etat, à notre diplomatie, comme aux armées et au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, d'anticiper et, à cette fin, de disposer d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action* »¹⁰³. La raison de cette politisation du renseignement est que, plus encore que la défense nationale appartenant au « domaine réservé » du chef de l'Etat, « *au service direct exclusif du pouvoir exécutif, la connaissance et l'anticipation touchent au 'domaine très réservé'* »¹⁰⁴. Le processus politique de décision est lié au renseignement fourni par les services, même si le renseignement n'est pas automatiquement source d'une prise de décision, le processus politique de décision est lié au renseignement fourni par les services car il permet « *de fournir de l'information aux responsables politiques qui puisse éclairer leurs options de décision* »¹⁰⁵. Il y a ainsi une relation entre renseignement et décision politique car « *un effort de planification est donc nécessaire où chacun doit assumer ses responsabilités. La planification politique de renseignement relève des autorités de l'Etat et vise à mettre un sujet à l'agenda des services* »¹⁰⁶. C'est même, à plus forte raison, une relation d'interdépendance entre le service de renseignement et le décideur politique, entre le producteur et le consommateur du renseignement. En ce sens, la politisation du renseignement naît de cette interdépendance, du besoin continu de renseignement, mais avec un équilibre à maintenir, entre le principe d'une bonne décision politique, et le fait que ce n'est pas au renseignement de guider la politique à mener¹⁰⁷.

Par ailleurs, la politisation du renseignement « *peut se traduire aussi par une volonté de contournement des services. Les dirigeants sont régulièrement tentés de s'entourer d'« éminences grises » actives dans ce domaine* »¹⁰⁸, que ce soient les collaborateurs proches du chef de l'Etat ou les collaborateurs du Premier ministre ayant une certaine appétence dans le domaine du renseignement.

La politisation du renseignement met donc en avant de nombreux éléments de définition sur la politisation, mais elle fait surtout relever le lien intrinsèque entre la décision prise par l'autorité politique sur les services de renseignement, et les services de

¹⁰² De telle sorte que « *l'Etat, unité essentiellement politique, dispose du jus belli, c'est-à-dire de la possibilité effective de désigner l'ennemi, le cas échéant, par une décision qui lui soit propre, et de le combattre* » in SCHMITT (C.), *La notion de politique* suivi de *Théorie du partisan*, Calmann-Lévy, Paris, 1972, p. 86.

¹⁰³ *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, op. cit., 2008, p. 133.

¹⁰⁴ LAURENT (S.-Y.), op. cit., Etude juin 2014, p. 9.

¹⁰⁵ Le renseignement « *n'est même [...] utile que dans la mesure où il peut influencer sur une décision. S'il n'intéresse aucune décision, ce n'est pas à proprement parler un renseignement mais tout au plus une information* ». Il serait cependant quelque peu naïf de croire que la décision résultera mécaniquement du renseignement fourni », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, avril 2015, p. 267.

¹⁰⁶ « *Elle ne doit pas être confondue avec la planification opérationnelle, qui relève de l'autorité des services, même si des contrôles peuvent être imposés* », in *Ibid.*

¹⁰⁷ CHOPIN (O.) et OUDET (B.), *Renseignement et sécurité*, Armand Colin, Paris, 2016, p. 97.

¹⁰⁸ « *Morton pour le Premier ministre Churchill pendant la Seconde Guerre mondiale, Foccart de 1959 à 1974 pour de Gaulle et Pompidou, Melnik pour le Premier ministre Michel Debré de 1959 à 1962, François de Grossouvre pour le président Mitterrand de 1981 à 1985, le général Rondot auprès du ministre de la Défense Michèle Alliot-Marie de 2002 à 2005* », in *Ibid.*, p. 276.

renseignement relevant du pouvoir politique, qui produisent du renseignement en vue d'aider à la décision, sans dicter cette même décision.

3. Une politisation source d'instrumentalisation du renseignement

L'instrumentalisation du renseignement peut s'observer pour le renseignement français (1°), mais elle est aussi observée à l'étranger (2°).

1° L'instrumentalisation du renseignement français

Au regard d'une prise de position nécessairement politique, puisque discutée par le Premier ministre et le Gouvernement et décidée au final par le président de la République, la coordination du renseignement peut aussi être abîmée par des positions politiques ou ne prenant pas en compte la réalité des circonstances présentes, ce fut par exemple le cas pour la crise syrienne, où l'exécutif a reçu toutes les synthèses du renseignement, et n'a pas souhaité prendre en compte toutes les vérités, afin que d'instrumentaliser à des fins politiques et de corriger les synthèses du renseignement, dans le sens voulu, puisque l'« *on sait, de plusieurs sources autorisées, que nos différents services – DGSI, DGSE et DRM –, font remonter au pouvoir politique au plus haut niveau un certain nombre de notes très précises mais en désaccord avec le langage officiel de la diplomatie française. Autant dire que ces notes ne sont pas prises en compte parce que leurs vérités ne correspondent pas aux options politiques et diplomatiques du moment* »¹⁰⁹. A ce propos, il faut bien relever que la politisation se fait même en amont de la prise de décision, puisque, pour la question de l'usage d'armes chimiques en Syrie, en 2013, le rapport remis au Président de la République n'était pas une note provenant directement des services de renseignements, mais elle avait été revue et corrigée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, pour aller dans le sens voulu par les choix politiques et géopolitiques de l'exécutif¹¹⁰.

A l'image de l'histoire fabriquée par les Américains concernant les armes de destruction massive, les intérêts français du moment ont donc penché vers la fabrication de preuves consistant en l'existence d'armes chimiques en Syrie¹¹¹, et fondées sur une synthèse

¹⁰⁹ « Il faudra donc attendre plusieurs années pour connaître leur contenu et surtout pour comprendre pourquoi le pouvoir politique a pris des positions contraires à leurs recommandations. Et peut-être qu'on ne saura jamais très précisément les motivations du pouvoir politique de l'époque et, surtout s'il a bien agi, à ce moment-là, en fonction des intérêts de la France éternelle... », in SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *op. cit.*, 2013, p. 218.

¹¹⁰ La « 'Synthèse nationale de renseignement déclassifiée' n'est pas à proprement parler, une compilation des informations produites, en droite ligne, par nos services secrets, mais une note rédigée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), dépendant lui-même du Premier ministre. Ce rappel à son importance, le document étant bien une 'note' du SGDSN, rédigée à partir de différentes notes de la DGSE et de la DRM », in *Ibid.*, p. 13.

¹¹¹ « Un témoin au Quai d'Orsay nous a livré une autre version des faits : 'C'est un médecin syrien proche des services français qui a dit aux journalistes : 'Prenez ces échantillons et remettez-les à l'ambassadeur de France à Amman'. La DGSE a également aidé les journalistes du Monde à sortir quand ils sont arrivés de l'autre côté de la frontière en Jordanie, ils ont brandi les échantillons. Mais il s'agissait de prélèvements appartenant aux services qui avaient été transportés par les deux reporters. Ces derniers ont servi de mules'. Cette affaire va embarrasser le Quai d'Orsay », in NOUZILLE (V.), *Les tueurs de la République*, Fayard, Paris, 2015, p. 348-349.

modifiée¹¹² en aval des renseignements préalables fournis par la Direction générale de la sécurité extérieure et la Direction du renseignement militaire. Ainsi, la politisation du renseignement par cette synthèse des deux services spécialisés devait influencer sur l'opinion publique pour une intervention en Syrie, dans l'idée de justifier la politique menée par l'exécutif français¹¹³.

Cette lecture idéologique de la prise de décisions en matière de renseignement peut avoir des conséquences dommageables, par exemple dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, où le Premier ministre Manuel Valls¹¹⁴ avait refusé la liste de noms de terroristes français partis en Syrie, proposée par le président syrien Bachar Al-Assad, par l'intermédiaire de l'ancien directeur du renseignement intérieur, Bernard Squarcini¹¹⁵, et cela pour des raisons idéologiques ayant amené à la suspension des relations diplomatiques entre ces deux Etats¹¹⁶. De même, le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, était sur la même fermeture idéologique que le Premier ministre, et se refusait donc à toute communication avec le régime syrien, même dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹¹⁷, cette position étant préjudiciable¹¹⁸, puisqu'elle fut aussi une source de divisions entre le renseignement intérieur et le renseignement extérieur français¹¹⁹.

¹¹² « Selon nos informations, la synthèse DRM-DGSE aurait été 'musclée' par Jean-Claude Mallet, le conseiller spécial du ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, au grand dam des espions de la DGSE et des militaires de la DRM, qui y avaient laissé des points d'interrogation ou émis quelques doutes parce que certains aspects on ne pouvait pas conclure avec certitude, notamment sur l'utilisation du sarin. L'une des hypothèses – celle d'un tir classique de l'armée d'Assad sur un laboratoire clandestin des rebelles – a purement et simplement été rayée du texte final. Encore une fois, la version des services de renseignement et de l'armée devaient coller avec la ligne politique décidée à l'Elysée », in *Ibid.*, p. 354.

¹¹³ *Ibid.*, p. 353-354.

¹¹⁴ Alors que le Premier ministre Manuel Valls a profité de cette instrumentalisation du renseignement, celle-ci a joué en sa défaveur, avec une instrumentalisation du renseignement qui a concerné le financement de l'orchestre d'Anne Gravoine, la femme du Premier ministre, par « un mystérieux homme d'affaires algérien représentant en France un conglomérat koweïtien, un marchand d'armes sud-africain, qui préside le plus grand groupe d'armement du continent, et l'homme de confiance du président congolais Denis Sassou-Nguesso, un ancien de la Françafrique décoré en catimini de la Légion d'honneur par Manuel Valls. Dans les couloirs de Matignon, on fait remarquer aux curieux que cette enquête a été conduite par une société d'intelligence économique proche de l'Elysée, qui travaille en sous-main avec la DGSE... », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2017, p. 43.

¹¹⁵ « En 2013, après avoir été sèchement remercié par Manuel Valls, ce proche de Nicolas Sarkozy aurait reçu un message de ses anciens homologues syriens. Selon lui, ils proposent de fournir à la France une liste de combattants français en Syrie. Squarcini relaie cette proposition à son ancien service, la DGSI, une démarche facilitée par le fait que la boutique est maintenant dirigée par son ancien adjoint, Patrick Calvar. 'Je n'avais pas de liste en main, je n'ai jamais vu ces noms [...]. Je me suis contenté de transmettre loyalement une proposition qui aurait dû être étudiée avec plus d'attention. Calvar et Cazeneuve étaient favorables. Valls, lui, a mis son veto'. Fin de non-recevoir », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 76-77.

¹¹⁶ <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/coulisses/2015/11/20/25006-20151120ARTFIG00319-collaboration-avec-les-services-syriens-des-deputes-interrogent-valls.php>, consulté le 1^{er} février 2017.

¹¹⁷ Pour le ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius, collaborer dans la lutte contre le terrorisme avec Bachar El-Assad, c'est « affaiblir l'opposition armée, fût-elle sanguinaire et islamiste, [et] reviendrait selon lui à remettre en selle politiquement Assad, qui ne cesse d'appeler à l'union internationale contre le terrorisme », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 21.

¹¹⁸ Avant le refus de toute communication, les services syriens avaient aidé la France, par exemple, « les services syriens préviennent leurs homologues lorsqu'ils expulsent [Peter Cheriff] pour permettre son arrestation à sa descente d'avion, à Orly, le 13 février 2007. Essid a été condamné à Paris pour avoir mis sur pied cette filière d'acheminement de djihadistes. Cet intime de Mohammed Merah a, depuis, purgé sa peine, échappé à la surveillance des services et regagné le repaire de Daech », in *Ibid.*, p. 75-76.

¹¹⁹ « Depuis les attentats du 13 novembre 2015 à Paris, fomentés depuis le théâtre d'opérations irako-syrien, de plus en plus de voix se font entendre pour s'inspirer de la Realpolitik d'avant la guerre civile. La question divise même la communauté du renseignement. D'un côté, la DGSE, sous la coupe de la Défense, radicalement

2° Une instrumentalisation du renseignement aussi observée à l'étranger

Cette situation n'est d'ailleurs pas propre à la France, cette politisation s'appliquant aussi dans tous les pays disposant d'une coordination du renseignement, car « *comment la CIA, le MI-6 et le MI-5 britanniques ont-ils procédé afin de produire les fausses preuves de l'existence fabriquée d'armes de destruction massive en Irak et pour établir des liens qui n'existaient pas entre Saddam Hussein et Oussama Ben Laden ? Ce n'est pas très brillant, mais ils ont agi sur ordre supérieur* »¹²⁰. Sans y voir une position manichéenne entre un pouvoir politique cynique et des services victimes, il faut cependant relever que cette politisation du renseignement est acceptée sinon voulue¹²¹ aussi par les services dans l'idée de complaire au pouvoir exécutif, méthode dénommée « *cherry picking [...] qui revient à céder à la pression des politiques sur la communauté pour fournir des analyses qui soutiennent leurs décisions* »¹²². En ce sens, l'ancien secrétaire d'Etat américain qui prononçait le discours à l'Organisation des Nations unies en 2003, selon lequel il y avait des armes de destruction massive en Irak a avoué que toutes les preuves étaient fausses, mais il avait reçu l'aide du renseignement extérieur américain (CIA) pour « *bâtir le discours* »¹²³.

Dans le prolongement de cette idée, parce que le renseignement est par essence secret, celui-ci peut aussi être instrumentalisé par les services de renseignement eux-mêmes à des fins politiques¹²⁴. Inversement, les services secrets espagnols ont refusé l'instrumentalisation politique à la suite des attentats de Madrid du 11 mars 2004, en refusant d'attribuer cet

hostile à toute idée de rapprochement. De l'autre, la DGSI, rattachée au ministère de l'Intérieur, qui ne verrait pas d'un mauvais œil la reprise de la coopération. Interrogé par le député Pierre Lellouche dans le cadre de la commission d'enquête parlementaire afin de savoir s'il convient de changer de politique en la matière, le patron de la Direction du renseignement militaire (DRM), le général Christophe Gomart, ne cache pas sa préférence : 'Tout dialogue est utile' », in Ibid., p. 73.

¹²⁰SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *op. cit.*, 2013, p. 218.

¹²¹En effet, « *il faut aussi considérer les intérêts bureaucratiques des services de renseignement et leur inclination à exagérer la menace adverse pour justifier de leur budget* », in CHOPIN (O.) et OUDET (B.), *op. cit.*, 2016, p. 102.

¹²²« *L'exemple des armes de destruction massive en Irak en 2003 constitue désormais le cas le plus emblématique de cette mauvaise pratique. Comme l'indique l'un des membres du SIS entendu anonymement par la Commission Chilcot, 'le Service a réagi aux événements en Irak, en marquant probablement un plus grand désir de plaire qu'il n'aurait été entièrement approprié' », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 279.*

¹²³Plus exactement, Colin Powell devait discourir « *à partir d'un texte rédigé par un conseiller du vice-président Cheney. Or, quand j'ai demandé aux services de renseignement des éléments concrets pour étayer certaines parties de ce document, ils m'ont répondu qu'ils n'avaient jamais vu ces informations-là* », in <http://tempsreel.nouvelobs.com/debat/20130301.OBS0470/exclusif-colin-powell-comment-la-cia-m-a-trompe.html>, consulté le 3 février 2017.

¹²⁴Récemment, « *le rôle du Centre d'information sur le renseignement et le terrorisme, officiellement créé par l'Aman en 2001, après l'intifada Al-Aqsa, afin d'informer sur les actions palestiniennes, islamistes, iraniennes et antisémites, illustre cet argument d'autorité, qui peut être pernicieux. Il relève ce que le chercheur israélien Pascovich a rappelé l' 'activisme du renseignement'. Plus qu'une zone d'ombre, le renseignement est le lieu où l'incertitude de la politique est directement éprouvée. Parce qu'il y a du jeu dans la politique, la tentation d'y intervenir peut surgir plus facilement de cette marge d'indétermination* », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 275.

attentat à l'ETA sans preuve, alors que le Premier ministre les mettait aussitôt en cause, et sans preuves¹²⁵.

Il en ressort, que peu importe qui instrumentalise, et pour quelles finalités, l'instrumentalisation du renseignement est intimement liée à la politisation même du renseignement, et que cette instrumentalisation se nourrit du renseignement, à des fins politiques, géopolitiques, ou budgétaires. C'est parce qu'il y a une instrumentalisation qu'il existe des contrôles en vue de les limiter, mais ils restent inhérents à la récolte puis l'utilisation de ce renseignement.

§ 2 : La comparaison internationale en matière de coordination du renseignement

En matière de comparaison de la coordination du renseignement à l'étranger, il faut bien observer le pilotage présidentiel du renseignement dans les Etats étrangers (A), ou alors, le pilotage du renseignement est assuré par les chefs de Gouvernement (B).

A. Le pilotage présidentiel du renseignement dans les Etats étrangers

Aux Etats-Unis, l'orientation et la coordination des activités de renseignement s'effectuent en lien direct avec le président des Etats-Unis¹²⁶, dont relève la Communauté du renseignement (IC¹²⁷), qui, avant 2004, était une structure « *en liaison étroite avec le Conseil national de sécurité (NSC¹²⁸) et le Comité national du renseignement extérieur (NFIB¹²⁹) de la Maison Blanche. La Communauté du renseignement [était] dirigée par un directeur (DCI¹³⁰) qui [cumulait] ce mandat avec celui de directeur de la CIA¹³¹* »¹³². Depuis la réforme sur le renseignement et la prévention du terrorisme de 2004, un directeur national du renseignement (*Director of National Intelligence*, DNI) intervient pour coordonner le travail de tous les directeurs des seize agences de renseignement, ainsi que formuler un programme national du renseignement, ou *National Intelligence Program*¹³³. L'exemple américain permet

¹²⁵ « Les responsables du Centro Nacional de Inteligencia (CNI), le service de renseignement extérieur, envoient des notes au gouvernement relatives à la menace internationale et décident de tenir leur service à l'écart de l'enquête pour éviter surtout une instrumentalisation comme celle qui s'était produite avec la CIA et le renseignement britannique en 2003. Dans les jours qui suivent, l'enquête de la police confirme la piste islamiste et, le 13, des agents de la cellule terroriste sont placés en garde à vue, du matériel est saisi dont des bombes n'ayant pas explosé le 11 mars », in CHOPIN (O.) et OUDET (B.), *op. cit.*, 2016, p. 103-104.

¹²⁶ « La guerre de Sept Ans (1756-1763) s'achevant sur l'indépendance américaine, avait été l'occasion pour de nombreux officiers américains de l'armée britannique d'apprendre les techniques du renseignement militaire opérationnel. L'un d'entre eux, George Washington, semble y avoir excellé, et il retourna ses capacités contre les Britanniques lors de la guerre d'Indépendance (1776-1783). Devenu président des Etats-Unis, il affirma, face au Congrès, la prérogative présidentielle en matière de renseignement ; elle ne fut plus jamais remise en question », in FORCADE (O.) et LAURENT (S.-Y.), *Secrets d'Etat. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Armand Colin, Paris, 2005, p. 56.

¹²⁷ *Intelligence Community*.

¹²⁸ *National Security Council*.

¹²⁹ Le *National Foreign Intelligence Board* « coordonne les activités et centralise les informations. Il approuve les estimations nationales de renseignement qui sont des rapports prévisionnels sur les questions de défense et de politique étrangère, établis à partir des évaluations émanant des agents de la Communauté du renseignement », in RENOUEAU (I.), *op. cit.*, quatrième trimestre 1997, p. 11.

¹³⁰ *Director of Central Intelligence*.

¹³¹ *Central Intelligence Agency*, service de renseignement extérieur américain.

¹³² RENOUEAU (I.), *op. cit.*, quatrième trimestre 1997, p. 10.

¹³³ « La logique de la création de la DNI répond à la volonté de diminuer l'influence du directeur de la CIA envers le Président mais surtout de centraliser le renseignement collecté par les agences spécialisées », in CHOPIN (O.) et OUDET (B.), *op. cit.*, 2016, p. 74.

de voir l'influence de leur organisation sur le renseignement français, avec un coordonnateur national du renseignement, et l'élaboration d'un plan de renseignement (PNR).

Si la communauté américaine du renseignement est une structure fédératrice permettant un travail produit dans le cadre de la collégialité, c'est néanmoins le Conseil national de sécurité qui reste « *l'organisme le plus élevé pour les affaires de renseignement et de sécurité* »¹³⁴. Cet organisme a été créé en même que le service de renseignement extérieur (CIA), par le *National Security Act* en juillet 1947, et dont le but de ce texte « *était de fournir un cadre 'légal' aux opérations secrètes des Etats-Unis et aux guerres secrètes qu'ils menaient contre d'autres pays en confiant à la CIA la charge 'd'assumer les fonctions et les missions relatives à la sécurité nationale que le NSC peut être amené à lui commander ponctuellement* »¹³⁵.

L'exemple américain est un modèle très intéressant d'étude d'une communauté du renseignement, parce que ladite communauté « *se présente en réalité moins comme un ensemble de rouages huilés que comme un agrégat hétérogène, qui peut être perçu selon des critères organiques ou fonctionnels* »¹³⁶. Etant donné le nombre important de services ayant des activités de renseignement aux Etats-Unis, maintenir une communauté du renseignement en lieu et place d'un ministère ou d'un secrétariat d'Etat permet de garder une souplesse et une marge de manœuvre dans l'orientation des activités de renseignement de seize services appartenant tous à des administrations différentes.

En Russie aussi, l'orientation du renseignement est exécutée au plus haut niveau de l'Etat. La loi du 5 mars 1992 a créé le Conseil de sécurité, entité qui prépare et examine pour le président de la fédération de Russie, toutes les questions de politique intérieure et extérieure touchant à la sécurité, tout en sachant que les décisions du ministre de la Sécurité et celles du directeur du service de renseignement extérieur doivent obtenir l'aval dudit Conseil¹³⁷.

B. Le pilotage du renseignement assuré par les chefs de Gouvernement

Dans le cadre du pilotage politique du renseignement par des chefs de Gouvernement, des structures de coordination s'exercent soit directement sous l'autorité du Premier ministre (1), soit sous l'autorité du Gouvernement en tant que les services ont le statut de ministère (2).

¹³⁴ « Il comprend le président, le vice-président, le secrétaire d'Etat, le secrétaire à la Défense, le secrétaire au Trésor, le conseiller présidentiel pour la sécurité nationale, le conseiller présidentiel pour la sécurité économique, l'ambassadeur des Etats-Unis auprès des Nations unies, les directeurs de la Communauté du renseignement, de l'Agence de contrôle du désarmement, et de la lutte anti-drogue », in *Ibid.*, p. 10.

¹³⁵ GANSER (D.), *Les Armées secrètes de l'OTAN*, Ed. Demi-Lune, collection Résistances, Paris, août 2007, p. 89-90.

¹³⁶ « L'ODNI [Office of the Director of National Intelligence] distinguait en 2009 trois catégories de membres : les six program managers (CIA, DIA, NGA, NRO, NSA et branche Sécurité nationale du FBI), les cinq 'départements' (Office of National Security intelligence de la DEA, Office of Intelligence and Counterintelligence du département de l'Energie, Office of Intelligence and Analysis du Department of Homeland Security, Bureau of Intelligence and Research du Département d'Etat et Office of Intelligence and Analysis du Trésor) et les cinq 'services' correspondant aux composantes renseignement des quatre armées », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 46.

¹³⁷ MARIE-SCHWARTZENBERG (N.), *Le KGB*, PUF « Que sais-je », Paris, 1991, p. 115.

1. Des structures de coordination sous l'autorité du Premier ministre

La coordination britannique du renseignement s'effectue avec le *Joint Intelligence Committee* (JIV) et sous la présidence du Premier ministre¹³⁸. Cette structure est un Comité mixte du renseignement aussi présidé par le secrétaire du Cabinet du Premier ministre qui « réunit, outre le coordinateur, les directeurs du MI-5¹³⁹, du MI-6¹⁴⁰, du GCHQ¹⁴¹ et du renseignement militaire, des représentants de haut niveau de certains ministères (Défense, Affaires étrangères, Intérieur, Finances, etc.) »¹⁴².

L'orientation et la coordination des activités de la communauté du renseignement britannique s'effectuent aussi avec une structure présidée par le secrétaire du Cabinet¹⁴³, « le Secrétariat permanent du renseignement (PSIS¹⁴⁴) [...] qui comprend des représentants de haut niveau des ministères concernés (Défense, Affaires étrangères, Intérieur, Finances, etc.). Le PSIS définit la stratégie globale et propose au Premier ministre les nominations aux postes les plus élevés »¹⁴⁵.

En plus de l'exemple britannique, le rattachement des services de renseignement auprès des Premiers ministres étrangers se fait avec les « BND allemand¹⁴⁶, Mossad¹⁴⁷ et Shabak israéliens, NZSIS¹⁴⁸ néo-zélandais, CIRO¹⁴⁹ japonais, CNI¹⁵⁰ espagnol, SCRS/CSIS¹⁵¹ canadien »¹⁵².

¹³⁸JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 50.

¹³⁹*Military Intelligence* 5, service de contre-espionnage, similaire au FBI et à la Direction générale de la sécurité intérieure.

¹⁴⁰*Military Intelligence* 6, service de renseignement extérieur, similaire à la CIA et à la Direction générale de la sécurité extérieure.

¹⁴¹*Government Communications Headquarters*, structure liée au renseignement électronique, dont l'équivalent américain est la *National Security Agency* (NSA).

¹⁴²RENOUARD (I.), *op. cit.*, quatrième trimestre 1997, p. 11.

¹⁴³Le rôle du secrétaire du Cabinet est d'assister le Premier ministre.

¹⁴⁴*Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services*.

¹⁴⁵RENOUARD (I.), *op. cit.*, quatrième trimestre 1997, p. 11.

¹⁴⁶Le *Bundesnachrichtendienst* (BND) est le service de renseignements extérieurs allemand relevant de la Chancellerie fédérale allemande, in Jacques BAUD, *op. cit.*, 2002, p. 92-93.

¹⁴⁷Le Mossad (abréviation de *Ha'Mossad le'Mode'in ve'le'Takfidim Meyouchadim* pour Institut central de renseignements et d'activités spéciales) est le service israélien de renseignements extérieurs, qui « fonctionne comme une organisation-cadre qui exploite largement les capacités de coopérants (sayanim) de la diaspora juive à travers le monde. A titre d'exemple, à Londres seule, le Mossad disposerait de 7 000 coopérants actifs ou en réserve », in *Ibid.*, p. 469.

¹⁴⁸« Service de sécurité néo-zélandais, créé le 16 novembre 1956, sur le modèle – et à l'instigation – du MI-5 britannique, comme *New Zealand Security Service*. En 1969, il reçoit sa première vraie base légale et est rebaptisé '*New Zealand Security Intelligence Service (NZSIS)*' », in *Ibid.*, p. 497.

¹⁴⁹Le CIRO (pour Bureau de recherche et de renseignement du Gouvernement) est une agence de renseignement japonaise placée sous l'autorité du Premier ministre, in http://www.lemonde.fr/documents-wikileaks/article/2011/02/21/le-japon-veut-se-doter-d-un-service-de-renseignement-exterieur-selon-wikileaks_1482942_1446239.html, consulté le 5 février 2017.

¹⁵⁰« Le *Centro Nacional de Inteligencia* (CNI) est le renseignement stratégique espagnol, créé en 2002 à partir du CESID. Il est régi par la loi 11/2002 du 6 mai 2002, complétée par la Loi organique 2/2002, qui soumet le CNI à un contrôle parlementaire. En 1995, le CESID comptait 1 754 collaborateurs (dont 822 militaires, 458 civils, 346 membres de la Guardia Civil et 128 policiers). En 2002, il semble que ses effectifs aient baissé, et le CNI compterait environ 1 000 collaborateurs », in BAUD (J.), *op. cit.*, 2002, p. 130-131.

¹⁵¹Le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS), a été « créé le 16 juillet 1984, [il est] responsable d'informer le Gouvernement sur les activités pouvant mettre en danger la sécurité du pays, mais il n'a pas de mandat pour rechercher l'information à l'extérieur du Canada. [...] Le CSIS a été créé comme contrepartie 'civile' du *Security Service* de la Police montée, à la suite des irrégularités par cette dernière durant les années 70. Le CSIS est subordonné au Département de l'Intérieur (*Department of the Solicitor General*), et fait partie des forces de police, ce qui représente une exception dans le monde occidental. Il

Concernant Israël, outre le *Shabak*, puissant service du renseignement intérieur autrefois dénommé *Shin Beth*, qui relève du Premier ministre¹⁵³, il y a depuis 1999, une structure de coordination du renseignement relevant du Premier ministre, le Conseil national de sécurité (CNS), ce dernier « *supervise la politique de défense et de sécurité nationale d'Israël et joue notamment un rôle central de coordination en matière antiterroriste* »¹⁵⁴.

2. Des services de renseignement ayant le statut de ministère sous l'autorité du Gouvernement

Il peut y avoir aussi des services de renseignement relevant de l'autorité du Gouvernement mais ayant le statut de ministère, ce qui est le cas pour la République populaire de Chine. A cet effet, relève du Conseil des affaires d'Etat¹⁵⁵, c'est-à-dire du Premier ministre chinois Li Keqiang, le ministère de la Sûreté de l'Etat ou *Guoanbu* (*Guojia Anquanbu*), ou service de renseignement chinois qui « *se veut être un KGB à la chinoise. Sous la direction de Ling Yun, 'Noble ambition', il en a les mêmes fonctions : renseignement extérieur et contre-espionnage. Il a donc été formé en fusionnant une partie de l'ancien bureau des investigations du Comité central du Parti communiste, le Diaochabu, chargé du renseignement dans les ambassades du monde entier, avec une masse de fonctionnaires provenant du contre-espionnage issu de la Sécurité publique* »¹⁵⁶.

Suivant la même structure que la République populaire de Chine, la République populaire du Vietnam dispose aussi « *d'un service des renseignements généraux, le Bộ Công an, responsable de la sécurité intérieure et des renseignements extérieurs. Les renseignements militaires sont assurés par le Quang Bao* »¹⁵⁷. Le *Bộ Công an* est donc à la fois le ministère de la Sécurité d'Etat et un service de renseignement, « *structuré sur le modèle du Guoanbu* »¹⁵⁸ et dépendant du Gouvernement vietnamien.

En comparaison, le Comité interministériel du renseignement était une structure assez similaire au *National Security Council* présent aux Etats-Unis, ou encore aux structures existantes en Russie ou au Japon¹⁵⁹.

Dorénavant, si le Conseil national du renseignement est une avancée dans l'orientation du renseignement français, le « *modèle retenu ne correspond pas aux structures étrangères existantes. Le CNR n'est ainsi ni le National Security Council (NSC) américain, organe de conduite de la politique étrangère et de défense qu'appelaient de leurs vœux certains*

fonctionne sur la base du CSIS Act et recueille des informations relatives aux menaces sur la sécurité intérieure et extérieure du Canada », in *Ibid.*, p. 109.

¹⁵² COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 272.

¹⁵³ BAUD (J.), *op. cit.*, 2002, p. 647.

¹⁵⁴ DÉNÉCÉ (E.) et ELKAÏM (D.), *Les services secrets israéliens. Aman, Mossad et Shin Beth*, Ed. Tallandier, Paris, 2014, p. 262-263.

¹⁵⁵ Le Conseil des affaires de l'Etat (CEA) est « *présidé par un Premier ministre nommé pour cinq ans, [...], il constitue le Gouvernement de la Chine* », in ARDANT (P.) et MATHIEU (B.), *op. cit.*, 2012, p. 373.

¹⁵⁶ FALIGOT (R.), *Les services secrets chinois. De Mao à nos jours*, Nouveau monde éd., Paris, 2010, p. 206-207.

¹⁵⁷ BAUD (J.), *op. cit.*, 2002, p. 727.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 81.

¹⁵⁹ JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 49.

observateurs, ni le Joint Intelligence Council britannique, structure centrée principalement sur l'analyse des renseignements collectés par les services »¹⁶⁰. A l'instar des conseils étrangers de coordination du renseignement, le Conseil national du renseignement doit plutôt s'observer comme « une 'structure froide' qui a permis notamment de valider le nouveau Plan national d'orientation du renseignement (PNOR), fixant, en principe de manière limitative, les priorités de moyen terme des services »¹⁶¹.

Section 2 : La coordination du renseignement par le Gouvernement

Après le pilotage stratégique du renseignement effectué par le Président de la République, il y a, en outre, une coordination du renseignement par le Gouvernement, observable, avec le dispositif de renseignement relevant du Premier ministre (§ 1). Outre le dispositif propre au Premier ministre, il y a la répercussion des décisions du Premier ministre par les ministres ayant autorité sur des services de renseignement (§ 2).

§ 1 : Le dispositif de renseignement relevant du Premier ministre

Depuis l'ordonnance du 7 janvier 1959 et la présidence du comité interministériel du renseignement, le Premier ministre joue un rôle prépondérant en matière de renseignement. Il dispose, pour mener à bien sa mission de coordination, d'un dispositif de renseignement, qui s'observe avec le pouvoir réglementaire du Premier ministre en matière de renseignement (A), et avec les structures relevant de son autorité, à savoir le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (B), l'Académie du renseignement (B), et le Service d'information du Gouvernement (C).

A. Le pouvoir réglementaire du Premier ministre en matière de renseignement

Outre son pouvoir d'autoriser les techniques de renseignement, le pouvoir réglementaire du Premier ministre en matière de renseignement est étendu, puisqu'il dispose du pouvoir d'attribution des fonds spéciaux (1), et du pouvoir de nomination de ses collaborateurs en matière de renseignement (2).

1. Le pouvoir du Premier ministre en matière d'attribution des fonds spéciaux

Dans le cadre des activités de renseignement, le Premier ministre avait, avec la loi du 27 avril 1946¹⁶², comme nouvelle attribution de distribuer les fonds spéciaux aux ministres concernés. Avant la réforme de 2002, le décret du 30 décembre 2000 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances pour 2001 montrait effectivement que les services du Premier ministre distribuaient les crédits en matière de fonds spéciaux, mais aussi aux autres structures liées au renseignement, comme la Commission nationale consultative du secret de

¹⁶⁰HAYEZ (P.), *op. cit.*, janvier-février 2011, p. 46.

¹⁶¹*Ibid.*, p. 46.

¹⁶²L. n°46-854 du 27 avril 1946 portant sur l'exercice 1946 : ouverture et annulation de crédits, *JORF*, 1^{er} mai 1946, p. 3 630, art. 42.

la Défense nationale, ou encore la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité¹⁶³.

L'autorité du Premier ministre en la matière est incontestable, celui-ci distribuant les fonds spéciaux, qu'il ordonnait tous les trois mois, par un ordre du chef du Gouvernement donné aux services financiers du Trésor, de lui allouer directement les fonds spéciaux en son nom propre, celui-ci répartissant la somme reçue aux différents services de renseignement¹⁶⁴. La réforme introduite par la loi de finances pour 2002 a maintenu la compétence du chef du Gouvernement en matière de répartition des fonds spéciaux, cependant, la répartition des fonds sera désormais contrôlée par la Commission de vérification des fonds spéciaux, « chargée de s'assurer que les crédits sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi des finances »¹⁶⁵.

2. La nomination par le Premier ministre de ses collaborateurs en matière de renseignement

A l'instar du président de la République, le Premier ministre dispose aussi d'un dispositif administratif de renseignement à l'aide de ses collaborateurs spécialisés en matière de renseignement¹⁶⁶, dont l'un des plus célèbres est Constantin Melnik, qui avait influencé le Premier ministre Michel Debré dans la création du Groupement interministériel de contrôle (GIC). La présence de ce conseiller auprès du Premier ministre est liée à la pratique mise en place par Edgar Faure¹⁶⁷, « non plus au niveau d'un ministre délégué assurant la coordination de la Défense nationale (1955-1956), mais d'un conseiller comme sous Félix Gaillard (novembre 1957-avril 1958) et Charles de Gaulle (juin 1958-juin 1959) »¹⁶⁸.

B. Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale est un service relevant directement du Premier ministre¹⁶⁹, qui s'est imposé comme une structure importante de participation à l'effort de coordination de la défense et de la sécurité nationale, et qui a une

¹⁶³D. n°2000-1375 du 30 décembre 2000 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances pour 2001, *JORF*, n°303, 31 décembre 2000, p. 21 271, texte n°31, Annexe.

¹⁶⁴« Contrairement au droit commun, l'ordonnancement du Premier ministre n'est pas soumis au visa du contrôleur financier. La somme en quelque sorte 'réclamée' par le Premier ministre lui est versée mensuellement, sur un compte courant ouvert à son nom, soit à la paierie générale du Trésor soit auprès de la Banque de France. Le Premier ministre charge alors le secrétaire général du Gouvernement du soin de répartir cette somme, et ce mensuellement, entre les divers bénéficiaires, conformément aux choix qu'il a opérés », in BUISSON (J.) et CABANNES (X.), « Les moyens budgétaires des activités de renseignement », pp. 93-106, in WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 100.

¹⁶⁵L. n°2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, *JORF*, n°302, 29 décembre 2001, p. 21 704, texte n°1, art. 154.

¹⁶⁶ « Sous me général de Gaulle en 1958, ce fut son directeur de cabinet, Pierre Lefranc ainsi que Jacques Foccart ; sous Michel Debré ce furent des conseillers techniques comme Constantin Melnik et le colonel Mathon, sous Georges Pompidou Jacques Patault, chargé de mission, et le colonel Maret », in LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, 2009, p. 301-302.

¹⁶⁷Edgar Faure a été président du Conseil sous la IV^e République, entre février 1955 et janvier 1956.

¹⁶⁸« Le nouveau Premier ministre affectait des conseillers, un civil et un militaire (1959-1968), à la liaison avec les services. L'importance de leur mission déclina après la fin de la guerre d'Algérie, l'attention du chef du Gouvernement étant requise par la modernisation de la Nation », in ARBOIT (G.), *op. cit.*, 2014, p. 334.

¹⁶⁹C. déf., art. R*1132-1.

mission discrète de coordination du renseignement (1), qui a perduré avec la réforme du 24 décembre 2009 (2).

1. Une mission discrète de coordination du renseignement

Complétant le décret 62-809 du 18 juillet 1962¹⁷⁰, le travail du secrétariat général de la défense nationale est étoffé avec le décret 78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du secrétaire général de la défense nationale où, première nouveauté, cette autorité assiste de plus le Premier ministre conformément à son attribution de « *direction générale et de direction militaire de la défense* »¹⁷¹, au regard des nombreuses missions de préparation et de coordination de la politique de défense¹⁷². En plus de sa mission classique d'assister le Premier ministre pour préparer et exécuter les mesures de défense¹⁷³, la seconde nouveauté introduite par le décret du 25 janvier 1978, tient au fait que le secrétaire conduit expressément les travaux liés à la politique de défense en fonction de directives érigées non seulement par le Premier ministre, mais aussi par le Président de la République¹⁷⁴. Enfin, c'est aussi le Secrétariat général de la défense nationale, qui dans ses attributions liées aux activités de renseignement « *assure le secrétariat du comité interministériel du renseignement* »¹⁷⁵.

De manière discrète, le Secrétariat assume aussi une fonction de production du renseignement qui dure de 1962 jusqu'en 1984, juste après que la fuite dans le journal Libération paraisse, avec le renseignement produit par « *la Division 'Analyse et évaluations', héritière de la Division du renseignement*¹⁷⁶, [...] destinée aux responsables gouvernementaux, et publiée sous forme d'un bulletin de renseignement quotidien »¹⁷⁷. La fin de cette structure voit cependant l'apparition d'une nouvelle structure avec la restructuration du Secrétariat en 1987, la Direction de l'évaluation et de la documentation (EDS)¹⁷⁸.

Avant sa réorganisation de 1995, « *le Secrétariat général de la défense nationale s'était vu attribuer un rôle de synthèse du renseignement au profit des hautes instances gouvernementales* »¹⁷⁹. Cependant, cette attribution liée au renseignement avait été critiquée

¹⁷⁰ « *Compte tenu des orientations décidées en comité interministériel du renseignement, le secrétaire général de la défense nationale notifie les besoins généraux en matière de renseignement ; il anime et assure l'exploitation du renseignement* », D. n°62-809 du 18 juillet 1962 fixant les attributions du secrétaire général de la défense nationale, *JORF*, 19 juillet 1962, p. 7 115, art. 3.

¹⁷¹ C. déf., art. L. 1131-1 al. 2.

¹⁷² D. n°78-78 fixant les attributions du secrétaire général de la défense nationale, *JORF*, 26 janvier 1978, p. 502, art. 2.

¹⁷³ *Ibid.*, art. 1 al. 2.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ « *En exécution des plans, orientations et décisions arrêtés en Conseil de défense ou en comité interministériel du renseignement, il notifie les objectifs en matière de renseignements. Il anime la recherche du renseignement dans les domaines intéressant la défense et il en assure l'exploitation au profit du Gouvernement et des organismes concernés* », *Ibid.*, art. 4.

¹⁷⁶ Dès 1962, ce Secrétariat dispose d'une Division du renseignement. Par exemple, « *le Secrétariat général est directement impliqué, entre 1980 et 1982, dans l'exploitation des informations transmises par le lieutenant-colonel soviétique Vladimir Vetrov alias 'Farewell'* », in <http://www.sgdsn.gouv.fr/histoire/>, consulté le 11 mai 2017.

¹⁷⁷ BULINGE (F.), *De l'espionnage au renseignement. La France à l'âge de l'information*, Vuibert, Paris, septembre 2012, p. 58.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 53.

pour la raison que « *les travaux du SGDN font partiellement double emploi avec ceux des services ministériels spécialisés* »¹⁸⁰.

Un nouvel élargissement intervient avec le décret du 29 janvier 1996 donnant comme attribution supplémentaire au secrétaire général de la Défense nationale de veiller « *dans le cadre de la politique définie par le Gouvernement, [...] à la cohérence des actions entreprises en matière de sécurité des systèmes d'information* »¹⁸¹.

2. Une mission qui perdure avec la réforme de 2009

Les dispositions du décret du 25 janvier 1978 ont été transcrites au sein du Code de la défense, par le décret 2007-586 du 23 avril 2007¹⁸². Mais c'est la réforme du 24 décembre 2009¹⁸³ qui permet une évolution du SGDSN dans ses nombreuses attributions, aujourd'hui inscrites à l'article R*1132-3 du Code de la défense¹⁸⁴. De cette disposition modifiée par la réforme de 2009, il ressort huit missions dévolues audit secrétariat hors de son attribution de secrétariat administratif. Il ressort « *que la portée de la réforme tient en cet article, qui, il faut bien le dire, laisse songeur. Le caractère extrêmement vaste des missions ainsi confiées donne le sentiment que le SGDSN est apte à concurrencer certains ministères ou à influencer sur leur action. On pense notamment au ministère de la Défense ou à celui des Affaires étrangères. En apparence, le secrétaire général de la Défense et de la sécurité nationale constitue ainsi le bras droit du Premier ministre pour tout ce qui a trait à la sécurité nationale. Aucun domaine touchant de près ou de loin à celle-ci, ne semble pouvoir échapper au SGDSN* »¹⁸⁵.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 56-57.

¹⁸¹ D. n°96-67 du 29 janvier 1996 relatif aux compétences du secrétaire général de la défense nationale dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information, *JORF*, n°25, 30 janvier 1996, p. 1 443, art. 1.

¹⁸² D. n°2007-586 du 23 avril 2007 relatif à certaines dispositions réglementaires de la première partie du Code de la défense (Décrets), *JORF*, n°96, 24 avril 2007, p. 39 069, texte n°5, Annexe.

¹⁸³ D. n°2009-1657 préc., art. 2.

¹⁸⁴ « *A ce titre : 1° Il anime et coordonne les travaux interministériels relatifs à la politique générale de défense et de sécurité nationale et aux politiques publiques qui y concourent ; 2° En liaison avec les départements ministériels concernés, il suit l'évolution des crises et des conflits internationaux pouvant affecter les intérêts de la France en matière de défense et de sécurité nationale et étudie les dispositions susceptibles d'être prises. Il est associé à la préparation et au déroulement des négociations ou des réunions internationales ayant des implications sur la défense et la sécurité nationale et est tenu informé de leurs résultats ; 3° Il propose, diffuse et fait appliquer et contrôler les mesures nécessaires à la protection du secret de la Défense nationale. Il prépare la réglementation interministérielle en matière de défense et de sécurité nationale, en assure la diffusion et en suit l'application ; 4° En appui du coordonnateur national du renseignement, il concourt à l'adaptation du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action des services de renseignement et à la planification de leurs moyens et assure l'organisation des groupes interministériels d'analyse et de synthèse en matière de renseignement ; 5° Il élabore la planification interministérielle de défense et de sécurité nationale, veille à son application et conduit des exercices interministériels la mettant en œuvre. Il coordonne la préparation et la mise en œuvre des mesures de défense et de sécurité nationale incombant aux divers départements ministériels et s'assure de la coordination des moyens civils et militaires prévus en cas de crise majeure ; 6° Il s'assure que le président de la République et le Gouvernement disposent des moyens de commandement et de communications électroniques nécessaires en matière de défense et de sécurité nationale et en fait assurer le fonctionnement ; 7° Il propose au Premier ministre et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité des systèmes d'information. Il dispose à cette fin du service à compétence nationale dénommé 'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information' ; 8° Il veille à la cohérence des actions entreprises en matière de politique de recherche scientifique et de projets technologiques intéressant la défense et la sécurité nationale et contribue à la protection des intérêts nationaux stratégiques dans ce domaine ».*

¹⁸⁵ « *Et, à cet égard, il est courant de faire le parallèle avec le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) et le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) : tous trois constituant les secrétariats généraux sur*

Le Secrétariat conserve toujours une mission d'analyse et de synthèse du renseignement, « *héritée de l'ancien Comité interministériel du renseignement relancé par Michel Rocard en 1992* »¹⁸⁶. Ce travail est réalisé par la direction des Affaires internationales, stratégiques et technologiques (AIST), car « *investie d'un rôle d'analyse, d'expertise et de prospective sur l'ensemble de ces dossiers, [elle] organise également la concertation interministérielle nécessaire à leur traitement. La direction contribue par ailleurs aux travaux menés sous mandat de la coordination nationale du renseignement et à la préparation des réunions des Conseils de défense et de sécurité nationale* »¹⁸⁷.

C. L'Académie du renseignement

Depuis le 13 juillet 2010, le Premier ministre¹⁸⁸ dispose d'une nouvelle structure dédiée au renseignement, non pas pour la récolte dudit renseignement, mais pour « *la formation du personnel des services de renseignement placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement ainsi qu'à la diffusion de la culture du renseignement* »¹⁸⁹. Cette nouvelle structure appelée Académie du renseignement a donc principalement vocation à la formation, et se voit plutôt comme une structure de diffusion de la culture du renseignement¹⁹⁰. Ainsi, dans le cadre de cette mission, elle assure « *la formation et la sensibilisation, ce qui restreint d'emblée la portée de son travail. En effet, il n'est pas prévu de lui donner une capacité de recherche qui contribuerait à son enrichissement et à son ancrage académique. Une seconde difficulté réside dans le fait que chaque service dispose de son propre système de formation. A défaut de les fusionner, ce qui semble tout à fait improbable compte tenu des spécificités de chacun, l'Académie a, selon*

lesquels s'appuie le Premier ministre pour assurer la coordination interministérielle de l'action de son Gouvernement. Le SGDSN remplit donc assurément la fonction de favoriser le caractère interministériel de la défense », in BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *op. cit.*, 2012, p. 268.

¹⁸⁶ « Des groupes de travail associent les différents services de renseignement, mais aussi plusieurs ministères – Affaires étrangères et Intérieur –, pour fournir au chef de l'Etat et au Premier ministre des analyses stratégiques », in DÉNÉCÉ (E.), *op. cit.*, 2012, p. 290.

¹⁸⁷ SGDSN, *110 ans au service de la défense et de la sécurité de la France*, p. 35.

¹⁸⁸ « La question s'est donc posée de l'instance de rattachement de la structure créée. Or la dimension interministérielle induite par ce projet a naturellement conduit à désigner le Premier ministre en tant qu'autorité de tutelle. En conséquence, il revient à celui-ci de nommer par arrêté le directeur de l'Académie. Mais loin de corriger la présidentialisation du renseignement [...], ce choix institutionnel relève de la même logique que celui qui a prévalu pour le rattachement du CNR : le Premier ministre a été retenu en raison de sa qualité de chef de l'administration, de pourvoyeur des crédits et de personnels. A ce titre, il octroie les 1,4 million d'euros nécessaires au fonctionnement de la nouvelle instance », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 188.

¹⁸⁹ D. n°2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement, *JORF*, n°162, 16 juillet 2010, texte n°1.

¹⁹⁰ « Dans l'esprit des concepteurs, il s'agit non de développer la production de connaissances et d'encourager leur transmission auprès de la population (à l'instar des pratiques anglo-saxonnes), mais de réaliser des actions de sensibilisation à l'ENÀ, à l'école nationale supérieure de police ou à l'école nationale de la magistrature », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 189.

Bernard Bajolet¹⁹¹, *‘pour mission de veiller à la mutualisation des formations que ces services assureraient eux-mêmes’* »¹⁹². Pour effectuer sa mission, cette Académie dispose d’un comité pédagogique qui *« traite de la mise en œuvre des activités de formation dont peuvent disposer celles-ci »*¹⁹³. Mais l’Académie a aussi un comité d’orientation et d’évaluation présidé par le coordonnateur national du renseignement, afin de *« fixer les orientations de l’Académie du renseignement et d’évaluer son action »*¹⁹⁴.

L’Académie du renseignement n’est donc pas axée sur le renseignement opérationnel, nonobstant, le caractère académique et de partage¹⁹⁵ de cette structure permet indirectement une meilleure coordination des services, car *« apprendre à mieux se connaître, comprendre la méthodologie des autres services, passer par ces mêmes services pour enfin lever le voile d’un secret qui restait volontairement entretenu dans la même communauté alors que ces gens-là sont appelés à travailler ensemble, ce n’est quand même pas rien »*¹⁹⁶. L’Académie du renseignement a un rôle important à jouer dans la mesure où elle permet de développer, et de cristalliser une *« culture nationale du renseignement »*¹⁹⁷ par la synergie des différents agents de renseignement aux méthodes différentes, liées à leurs différents services d’appartenance.

Pour le moment, si cette structure *« remplit avec succès les missions pour lesquelles elle a été créée et telles qu’elles ont été conçues »*¹⁹⁸. A l’image du Centre supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS), il serait intéressant que l’Académie du renseignement participe à une meilleure diffusion de la culture française du renseignement, comme par exemple, avec *« l’instauration, sous l’égide de l’Académie, d’un centre français de recherche stratégique [...] Car le défi majeur qu’il appartiendra inévitablement à notre pays de relever réside dans la valorisation des liens entre le monde universitaire et le monde administratif (secret, en l’occurrence) »*¹⁹⁹.

D. Le Service d’information du Gouvernement

Le Service d’information du Gouvernement est une structure rattachée auprès du Premier ministre qui a une mission d’information générale (1). Cette mission est similaire à celle exercée par le Service central du renseignement territorial (2).

¹⁹¹ Ancien coordonnateur national du renseignement et actuel directeur général de la sécurité extérieure.

¹⁹² BULINGE (F.), *op.cit.*, septembre 2012, p. 221.

¹⁹³ *« Dans la mesure où l’Académie n’a pas vocation à se substituer aux organismes de formation dont peuvent disposer celles-ci, le comité pédagogique veille à ce qu’elle apporte une perspective complémentaire aux formations dispensées par ailleurs »*, in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 189.

¹⁹⁴ Le comité d’orientation est d’évaluation comprend outre le coordonnateur national du renseignement, *« un représentant du Premier ministre, les directeurs des services de renseignement ou leurs représentants et le directeur de l’Académie du renseignement »*, in *Ibid.*, p. 189.

¹⁹⁵ *« Ce faisant, elle œuvre au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement, notamment en matière de formation. En ce sens, elle incarne un véritable IHEDN du renseignement et permet d’insuffler un esprit de convivialité entre stagiaires issus de services qui n’ont pas pour habitude de travailler de concert »*, in *Ibid.*, p. 188-89.

¹⁹⁶ SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *op. cit.*, 2013, p. 64.

¹⁹⁷ FORCADE (O.), *« Les réformes du renseignement en France en 2007-2012 »*, *Annuaire français de relations internationales*, 2013, p. 624.

¹⁹⁸ URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 189.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 190.

1. Une mission d'information générale du Service d'information du Gouvernement

En 1968, il est créé auprès du Premier ministre un comité interministériel pour l'information, dont l'une des missions est « *d'étudier l'ensemble des problèmes posés par l'information en fonction, notamment, de l'évolution des techniques pour assurer une meilleure connaissance des questions intéressant la collectivité nationale* »²⁰⁰. Devenue une délégation générale à l'information en 1974²⁰¹, cette structure devient, en 1976, un Service d'information et de diffusion qui a pour but « *de coordonner, ou d'entreprendre sur le plan interministériel, des études et sondages d'opinion* »²⁰². C'est donc à partir de 1976 que ce Service a clairement comme mission d'effectuer de l'information générale.

Le Service d'information du Gouvernement a aujourd'hui a de nombreuses missions, il doit aussi « *analyser l'évolution de l'opinion publique et des médias* »²⁰³. Pour effectuer cette mission, ce Service dispose au sein de sa division de l'information de quatre départements : « *- le département des analyses et études d'opinion ; - le département de l'agenda ; - le département des revues et analyses de presse (audiovisuelle, régionale, internationale) ; - le département de la documentation* »²⁰⁴.

Par ce travail, le Service d'information du Gouvernement (SIG) est une structure qui s'apparente fortement au travail d'information générale Service central du renseignement territorial, mais qui récolte du renseignement directement au profit du chef du Gouvernement²⁰⁵.

2. Une mission similaire au Service central du renseignement territorial

Alors que le Service d'information du Gouvernement doit analyser l'évolution de l'opinion publique, dès 1991, la circulaire Marchand rappelle cette même attribution à la Direction centrale des Renseignements Généraux qui « *doit notamment s'attacher : - à la prévision et à la mesure des évolutions de l'opinion publique au travers de ses multiples canaux d'expression ; - à l'examen attentif de l'expression des revendications sociales dont le caractère multiforme [...] exige une vigilance constante ; [...] - à une étude approfondie des*

²⁰⁰D. n°68-1154 du 2 décembre 1968 portant création d'un comité interministériel pour l'information, *JORF*, 25 décembre 1968, p. 12 156, art. 2 al. 3.

²⁰¹D. n°74-590 du 12 juin 1974 portant création d'une Délégation générale de l'information, *JORF*, 19 juin 1974, p. 6 515.

²⁰²D. n°76-124 du 6 février 1976 portant création d'un Service d'information et de diffusion, *JORF*, 7 février 1976, p. 915, art. 2 al. 4.

²⁰³« *Le service d'information du Gouvernement est chargé de : - d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias ; - de diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ; - d'entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et, en liaison avec les préfets et les ambassadeurs, dans le cadre des services déconcentrés de l'Etat ; - d'apporter une assistance technique aux administrations publiques et de coordonner la politique de communication de celles-ci, en particulier en matière de campagnes d'information et d'études d'opinion* », D. n°2000-1027 du 18 octobre 2000 relatif au service d'information du Gouvernement, *JORF*, n°246, 22 octobre 2000, p. 16 902, texte n°1, art. 2.

²⁰⁴Arr. du 15 juin 1990 relatif à l'organisation du Service d'information et de diffusion, *JORF*, n°139, 17 juin 1990, p. 7 070, art. 3.

²⁰⁵« *Le Service d'information du Gouvernement est placé sous l'autorité du Premier ministre* », D. n°2000-1027 préc., art. 1.

tensions et évolutions au sein de la société civile »²⁰⁶. D'ailleurs, tout comme ce Service, le renseignement politique avait aussi pour attribution d'informer le Gouvernement en matière politique et sociale²⁰⁷.

Non compris dans la communauté du renseignement, les Renseignements généraux devenus entre temps la Sous-direction de l'information générale²⁰⁸ en 2008²⁰⁹, et depuis 2014²¹⁰, le Service central du renseignement territorial, une structure rattachée à la Direction centrale de la sécurité publique qui a une mission d'information générale. De telle sorte que ce service est chargé « *de la recherche, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le Gouvernement et les représentants de l'Etat dans les collectivités territoriales de la République dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence* »²¹¹.

Cette mission d'information générale du Service central du renseignement territorial est toujours similaire à celle du Service d'information du Gouvernement puisqu'il qu'il comprend à cet effet : « *2° la division des faits religieux et mouvances contestataires ; 3° la division de l'information économique et sociale ; 4° la division des dérives urbaines et du repli identitaire ; 5° la division de la documentation et de la veille technique ; 6° la division de l'outre-mer ; 7° la division des communautés et faits de société ; 7° la division nationale de la recherche et de l'appui* »²¹². Ces différentes divisions participent donc comme du Service d'information du Gouvernement à l'analyse de l'opinion publique et à l'évolution des faits de société.

Finalement, tout comme le Service central du renseignement territorial, le Service d'information du Gouvernement exerce une mission de renseignement en matière politique, économique et sociale. La différence réside en ce que ce dernier exerce du renseignement directement au Premier ministre, et cela de manière discrétionnaire, tandis que le Service central du renseignement territorial relève quant à lui de la Direction centrale de la sécurité

²⁰⁶CÉCILE (J.-J.), *op. cit.*, 1998, p. 68-69.

²⁰⁷ « *La mission de la Direction Centrale des Renseignements Généraux est la recherche et la centralisation des renseignements destinés à informer le gouvernement ; elle participe à la défense des intérêts fondamentaux ; elle concourt à la mission générale de sécurité intérieure. Elle est chargée de la surveillance des établissements de jeux et des champs de course* », D. n°95-44 du 16 janvier 1995 portant création à la direction générale de la police nationale de la direction de l'administration de la police nationale et de la direction centrale des renseignements généraux et modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, *JORF*, n°14, 17 janvier 1995, p. 836.

²⁰⁸ « *Pour l'information du représentant de l'Etat et du Gouvernement dans les conditions définies à l'article 12 du décret du 2 octobre 1985 susvisé, il est créé dans chaque direction départementale de la sécurité publique un service départemental d'information générale* », D. n°2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°12, 1^{er} juillet 2008, p. 10 554, texte n°4, art. 4 al. 1^{er}.

²⁰⁹ « *La Direction centrale de la sécurité publique comprend : - l'état-major ; - la sous-direction des ressources humaines et de la logistique ; - la sous-direction des services territoriaux ; - la sous-direction de l'information générale ; - la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et des affaires internationales* », Arr. du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°152, 1^{er} juillet 2008, texte n°10, art. 3.

²¹⁰ Arr. du 9 mai 2014 modifiant l'arr. du 1^{er} février 2011 modifié relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°108, 10 mai 2014, texte n°29.

²¹¹ D. n°2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et du ministère des outre-mer, *JORF*, n°188, 14 août 2013, texte n°1, art. 21.

²¹² Arr. du 9 mai 2014 modifiant l'arr. du 1^{er} février 2011 modifié relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°108, 10 mai 2014, texte n°29, art. 4.

publique. Deux structures existent donc, avec un rattachement organique distinct, mais une même finalité, à savoir « *l'information [...] du Gouvernement* »²¹³.

§ 2 : La répercussion des décisions Premier ministre par les ministres ayant autorité sur des services de renseignement

La mission d'exécution des décisions du président de la République en matière de défense et de sécurité nationale répercutée aux ministres concernés²¹⁴ se conçoit dans la logique de la mission du chef de Gouvernement, en tant qu'il « *dirige l'action du Gouvernement* »²¹⁵ et ainsi donc, en tant qu'il est garant de la cohésion de l'équipe gouvernementale²¹⁶. De plus, au regard de l'ordonnance de 1959, il est posé le principe qu'en matière de défense, « *chaque ministre est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de la défense incombant au département dont il a la charge* »²¹⁷. L'ordonnance du 20 décembre 2004²¹⁸ et loi 2009-829 du 29 juillet 2009²¹⁹ sont venus mettre à jour cette disposition en exprimant clairement que cette responsabilité qui incombe à chaque ministre en matière de défense, mais aussi de sécurité nationale a lieu « *sous l'autorité du Premier ministre* »²²⁰. Il faut s'intéresser plus particulièrement aux ministères dont leur administration comprend un service de renseignement membre de la communauté du renseignement : six services de renseignement sont membres de cette communauté²²¹, avec trois services de renseignement relevant des ministères civils et trois relevant du ministère des Armées. Il y a donc une responsabilité incombant aux ministères civils comprenant un service de la communauté du renseignement (A). Par ailleurs, les décisions du Premier ministre sont transmises par l'administration du ministère des Armées (B).

A. Une responsabilité incombant aux ministères civils comprenant un service de la communauté du renseignement

Si l'article L. 1141-1 du Code de la défense précise que « *chaque ministre est responsable [...] de la préparation des mesures de défense et de sécurité nationale incombant au département dont il a la charge* », les ministres concernés par l'application des décisions prescrites par le Premier ministre en matière de renseignement, sont réduits à deux ministres civils. Il y a une responsabilité incombant au ministère de l'Intérieur (1). Cette responsabilité est aussi dévolue au ministre de l'Economie (2).

²¹³D. n°2014-466 du 9 mai 2014 modifiant le décret n°2008-633 du 27 juin 2008 modifié relatif à l'organisation déconcentrée de la Direction centrale de la sécurité publique, *JORF*, n°108, 10 mai 2014, texte n°24, art. 4.

²¹⁴Ces ministres sont le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Economie, le ministre de la Défense et le ministre des Affaires étrangères.

²¹⁵C., art. 20 al. 1.

²¹⁶GÖHIN (O.), *Droit constitutionnel*, 3^e éd., LexisNexis, Paris, 2016, p. 805.

²¹⁷Ord. n°59-147 préc., art. 15.

²¹⁸Ord. n°2004-1374 préc., Annexe.

²¹⁹L. n°2009-928 préc., art. 5.

²²⁰C. déf., art. L. 1141-1.

²²¹« *La coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et, en son sein, le Centre national de contre-terrorisme, les services spécialisés de renseignement, l'Académie du renseignement et l'Inspection des services de renseignement forment la communauté française du renseignement* », CSI, art. R811-1.

1. Une responsabilité incombant au ministère de l'Intérieur

L'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense donne un rôle important au ministre de l'Intérieur car celui-ci « *prépare en permanence et met en œuvre la défense civile* »²²². En lien avec la mission d'assurer la défense civile, depuis 1965²²³, il est rappelé que le ministre de l'Intérieur est « *responsable de la défense civile [...] suivant les directives du Premier ministre* »²²⁴. Le ministre a toujours cette mission liée à la défense et la sécurité nationale puisqu'il « *est responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile qui concourent à la défense et à la sécurité nationale et il est, à ce titre, sur le territoire de la République, responsable de l'ordre public, de la protection des personnes et des biens ainsi que de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général* »²²⁵.

Jusqu'en 2014, et même avec la réforme de 2008²²⁶ créant la Direction centrale du renseignement intérieur, ce service du renseignement intérieur était une administration relevant non pas directement du ministre de l'Intérieur, mais du directeur général de la police nationale²²⁷. Désormais, c'est sous l'autorité du ministre de l'Intérieur que relève directement la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)²²⁸. Ce service de renseignement intérieur devient en effet, à partir de 2014, une Direction générale et donc une direction à part entière dans l'organigramme du ministère de l'Intérieur, tandis qu'elle était auparavant une direction relevant du directeur général de la police nationale²²⁹. La mutation administrative du service de renseignement intérieur résulte de la volonté de « *la création d'une Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), relevant directement de l'autorité réaffirmée et effective du ministre de l'Intérieur, [qui] serait de nature à corriger les vices*²³⁰ *de conformation* »²³¹ de la Direction centrale du renseignement intérieur.

²²²« Il est responsable à ce titre de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général », Ord. n°59-147 préc., art. 17.

²²³En cela, le ministre de l'Intérieur est responsable de : « *pouvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques ; assurer, en matière d'ordre public, la sécurité générale du territoire ; protéger les organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations, ; entretenir et affermir la volonté de résistance des populations aux effets des agressions* », D. n°65-28 du 13 juin 1965 relatif à l'organisation de la défense civile, *JORF*, 15 janvier 1965, p. 403, art. 1.

²²⁴Le D. n°65-28 a été abrogé par le D. n°2007-583 du 23 avril 2007 relatif à certaines dispositions réglementaires de la première partie du Code de la défense (Décrets en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres), *JORF*, n°96, 24 avril 2007, p. 39 003, texte n°2, qui a introduit la disposition à l'art. R*1142-5 C. déf.

²²⁵C. déf., art. L. 1142-2.

²²⁶D. n°2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction centrale du renseignement intérieur, *JORF*, n°150, 28 juin 2008, texte n°4.

²²⁷D. n°2008-612 portant modification du décret n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, *JORF*, n°150, 28 juin 2008, art. 1.

²²⁸D. n°2014-454 du 6 mai 2014 modifiant le D. n°2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et du ministère des outre-mer, *JORF*, n°106, 7 mai 2014, texte n°14.

²²⁹D. n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, *JORF*, 3 octobre 1985, p. 11 441, art. 3.

²³⁰Les vices de conformation de la Direction sont liés à l'affaire Merah, à l'attention exclusive à la lutte antiterroriste au détriment des autres menaces, au problème lié à une implantation territoriale insatisfaisante et à une culture du travail différente des personnels au sein de cette même direction, in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, pp. 116-127.

²³¹*Ibid.*, p. 128.

2. Une responsabilité aussi dévolue au ministre de l'Economie

Au regard de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation général de la défense, le ministre de l'Economie jouait déjà un rôle non négligeable en matière de défense²³². Aujourd'hui encore, le ministre chargé de l'Economie a un rôle encore plus défini, car il est « *est responsable de la préparation et de l'exécution de la politique de sécurité économique. Il prend les mesures de sa compétence garantissant la continuité de l'activité économique en cas de crise majeure et assure la protection des intérêts économiques de la Nation* »²³³. De son côté, le ministre du Budget a lui aussi un rôle à jouer en matière de défense et de sécurité nationale au travers de « *l'action des services placés sous son autorité en matière de contrôle douanier* »²³⁴.

La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) est un service de renseignement qui relève en première instance non pas du ministre de l'Economie ou du ministre du Budget, mais du sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, du contrôle et de la lutte contre la fraude de la Direction générale des douanes et droits indirectes (DGDDGI)²³⁵. Cette même Direction générale relevant du ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget²³⁶.

De même, le renseignement financier²³⁷ est érigé en service en compétence nationale, le 6 décembre 2006²³⁸. Ce service de renseignement financier est directement rattaché au ministre de l'Economie et au ministre chargé du Budget²³⁹, les deux autorités gouvernementales participant à la nomination des directeurs de TRACFIN²⁴⁰.

Au final, si dans le cadre du Conseil de défense et de sécurité nationale ou surtout du Conseil national du renseignement, les services de renseignement économique peuvent prendre leurs décisions du président de la République ou du Premier ministre, la DNRED et TRACFIN relèvent par principe directement du ministre de l'Economie et du ministre chargé

²³²En effet, il avait pour tâche d'orienter « *aux fins de la défense l'action des ministres responsables de la production, de la réunion et de l'utilisation des diverses catégories de ressources ainsi que de l'aménagement industriel du territoire* », Ord. n°59-147 préc., art. 18.

²³³« *Il oriente l'action des ministres responsables de la production, de l'approvisionnement et de l'utilisation des ressources nécessaires à la défense et à la sécurité nationale* », C. déf., art. L. 1142-3.

²³⁴*Ibid.*, art. L. 1142-4.

²³⁵Arr. du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières », *JORF*, n°270, 21 novembre 2007, p. 0, texte n°34, art. 1.

²³⁶« *Pour l'exercice de ses attributions, le ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget, dispose des services placés sous l'autorité du ministre de l'Economie et des Finances ou dont celui-ci dispose, notamment la Direction du budget, la Direction générale des finances publiques, la Direction générale des douanes et droits indirects, la Direction de la sécurité sociale et la Direction générale des collectivités locales* », D. n°2013-267 du 29 mars 2013 relatif aux attributions délégués au ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget, *JORF*, n°76, 30 mars 2013, p. 5 424, texte n°36, art. 2.

²³⁷Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

²³⁸D. n°2006-1541 du 6 décembre 2006 érigeant la cellule TRACFIN en service à compétence nationale et modifiant le Code monétaire et financier (partie réglementaire), *JORF*, n°284, 8 décembre 2006, p. 0, texte n°17.

²³⁹C. mon. fin., art. R. 561-33.

²⁴⁰« *Le service à compétence nationale TRACFIN est dirigé par un directeur et un directeur adjoint, assistés par un magistrat de l'ordre judiciaire en position de détachement. Ils sont nommés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Economie et du ministre chargé du Budget* », C. mon. fin., art. R561-34 I.

du Budget, prenant donc leurs décisions de ces autorités, ces mêmes ministres pouvant aussi répercuter la directive du Premier ministre ou du chef de l'Etat à ces deux services.

B. Les décisions du Premier ministre transmises par l'administration du ministère des Armées

Cette transmission s'observe par l'exécution des directives du Premier ministre appliquée par le ministre des Armées pour les activités de renseignement (1), ou encore une application des mesures du ministre des Armées par la Délégation générale des relations internationales et de la stratégie (2). Enfin, après les décisions prises par le chef du Gouvernement, il est effectué un rôle de direction du chef d'état-major des Armées dans le renseignement militaire (3).

1. L'exécution des directives du Premier ministre appliquée par le ministre des Armées pour les activités de renseignement

En revenant à la lecture de l'article 20 de la Constitution, il est fait état que le Gouvernement « dispose de la force armée ». En tout état de cause, « cet article ne précise pas que le Gouvernement dispose 'des' forces armées mais de 'la' force armée. Autant dire qu'il s'agit ici de rappeler implicitement le principe de subordination de la 'force armée' au 'pouvoir civil' »²⁴¹. A plus forte raison, disposer de la force armée peut aussi signifier que le Gouvernement a à sa disposition la force armée pour exécuter les décisions du président de la République en la matière. Mais cela montre aussi l'autorité du Premier ministre dans ce domaine, puisque l'ordonnance du 7 janvier 1959 prévoit que « le ministre chargé des Armées est responsable sous l'autorité du Premier ministre de l'exécution de la politique militaire »²⁴². Avec l'ordonnance du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du Code de la défense²⁴³, l'attribution du ministre des Armées est inscrite dorénavant²⁴⁴ à l'article L. 1142-1 du Code de la défense²⁴⁵, même si cette disposition ne traite plus expressément de la subordination au Premier ministre depuis 2009²⁴⁶. En revanche, elle est inscrite²⁴⁷ au niveau réglementaire depuis 2007²⁴⁸ avec l'article R*1142-1²⁴⁹ du Code de la défense²⁵⁰.

²⁴¹BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *op. cit.*, 2012, p. 192.

²⁴²Ord. n°59-147 préc., art. 16.

²⁴³Ord. n°2004-1374 préc., Annexe.

²⁴⁴La dernière modification, ajoutant aux organismes relevant du ministère de la Défense les formations rattachées aux forces armées, Ord. n°2016-982 du 20 juillet 2016 prise en application de l'article 30 de la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, *JORF*, n°168, 21 juillet 2016, texte n°20, art. 6.

²⁴⁵« Le ministre de la Défense est responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense. Il est en particulier chargé de l'infrastructure militaire comme de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de la mobilisation des forces armées et des formations rattachées ».

²⁴⁶L. n°2009-928 préc., art. 5.

²⁴⁷L'art. 16 de l'ord. n°59-147 a auparavant été reprise par l'art. 1 du D. n°2005-506 du 19 mai 2005 fixant les attributions du ministre de la Défense, *JORF*, n°116, 20 mai 2005, p. 8 743, texte n°34.

²⁴⁸D. n°2007-583 du 23 avril 2007 relatif à certaines dispositions réglementaires de la première partie du Code de la défense (Décrets en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres), *JORF*, n°96, 24 avril 2007, p. 39 003, texte n°2, Annexe.

²⁴⁹Ce même article a été remplacé par le D. n°2013-816 du 12 septembre 2013 relatif aux attributions du ministre de la Défense et du chef d'état-major des armées, *JORF*, n°213, 13 septembre 2013, p. 15 431, texte n°27, art. 2.

En matière de renseignement, l'autorité du Premier ministre sur le ministre Armées suit la logique d'obéissance hiérarchique, car ce le ministre des Armées suit les directives du Premier ministre, et est aussi « chargé : - de la prospective de défense ; - du renseignement extérieur et du renseignement d'intérêt militaire ; - de l'anticipation et du suivi des crises intéressant la défense »²⁵¹.

L'autorité du Premier ministre sur le ministre est importante, car le ministre des Armées peut ensuite répercuter lui-même les décisions et directives du chef du Gouvernement à l'ensemble de son administration centrale, dont la Direction générale de la sécurité extérieure²⁵² (qui agit aussi au profit du Gouvernement²⁵³) et la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense²⁵⁴, relevant directement du ministre des Armées²⁵⁵. L'interaction entre ces services de renseignement et le ministère des Armées est opérée par des structures de liaison. Il y a en premier lieu, un « Bureau réservé » au sein du cabinet du ministre des Armées qui n'apparaît pas « dans l'organigramme officiel du cabinet du ministre de la Défense. Il est chargé du suivi des activités de la DGSE et des opérations spéciales. Cette toute petite structure agit de manière relativement indépendante vis-à-vis du reste du cabinet »²⁵⁶. Outre le Bureau réservé, le ministre des Armées peut aussi se doter d'autres « structures d'analyse propres. Se juxtaposant à des services préexistants, elles furent souvent mal perçues comme des concurrentes, quand elles n'étaient pas considérées comme inutiles »²⁵⁷.

La nuance à apporter concernant cette Direction du renseignement extérieur tient à ce que, contrairement aux deux autres services de renseignement du ministère des Armées faisant du renseignement militaire, la Direction générale de la sécurité extérieure n'est pas limitée au renseignement militaire, « de fait, [elle] est placée sous l'autorité du président de la République »²⁵⁸. Ainsi, il convient de s'interroger sur le possible court-circuitage des directives reçues par la Direction générale de la sécurité extérieure, qui peut être placée

²⁵⁰ « Le ministre de la Défense prépare et met en œuvre la politique de défense conformément aux directives générales du Premier ministre. Il traduit ces directives en ordres et instructions pour les autorités subordonnées ».

²⁵¹ *Ibid.*, art. L. 1142-1 al. 3.

²⁵² « La Direction générale de la sécurité extérieure est placée sous l'autorité d'un directeur général relevant directement du ministre de la Défense et nommé par décret en Conseil des ministres », *Ibid.*, art. D. 3126-1.

²⁵³ « La Direction générale de la sécurité extérieure a pour mission, au profit du Gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences », *Ibid.*, art. D. 3126-2.

²⁵⁴ « La Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense est le service de renseignement dont dispose le ministre de la Défense pour assumer ses responsabilités en matière de sécurité du personnel, des informations, du matériel et des installations sensibles », *Ibid.*, art. D. 3126-5.

²⁵⁵ D. n°2009-1178 préc., art. 1.

²⁵⁶ VIDELIN (J.-C.), *op. cit.*, 2014, p. 104.

²⁵⁷ « Le 27 février 1964, Pierre Messmer, ministre de la Défense, prenait un arrêté créant un Centre de prospective et d'évaluation. Fondé sur le concept élaboré en 1957 par Gaston Berger, cet institut de recherche non classifiée trouvait ses modèles dans le Centre d'étude de politique étrangère (136) et les Bureaux d'étude (1940-1944) du Quai d'Orsay, mais surtout dans le Policy Planning Staff (1947) de l'US Department of State », in ARBOIT (G.), *op. cit.*, 2014, p. 334-335.

²⁵⁸ La relation très proche entre la Direction générale de la sécurité extérieure et le président de la République l'a d'ailleurs « renforcée avec le Conseil national du renseignement », in VIDELIN (J.-C.), *op. cit.*, 2014, p. 130.

directement sous l'autorité du président, alors qu'elle relève organiquement du ministre des Armées, ce dernier répercutant les ordres du Premier ministre, sans oublier les directives qui pourraient être prises lors d'un Conseil national du renseignement. Cet exemple montre le souci d'un manque de cohérence qui mérite d'être éclairci par un rattachement direct auprès du président de la République dans le cadre d'une réforme, à l'image du service de renseignement extérieur américain (CIA).

Pour ce qui concerne la Direction du renseignement militaire, si celle-ci relève *in fine* du ministre des Armées, entre ce service spécialisé et le ministre, il y a un échelon intermédiaire de commandement représenté par le chef d'état-major des armées (CEMA)²⁵⁹.

2. Une application des mesures du ministre des Armées par la Délégation générale des relations internationales et de la stratégie

La délégation aux affaires stratégiques (DAS) était une structure relevant du ministère de la Défense, créée le 16 juin 1992²⁶⁰. Cet organisme civil n'est pas un service de renseignement à proprement parler, mais il produit de l'information stratégique au bénéfice du ministre des Armées, puisqu'il « *procède à toute étude, analyse, synthèse et recherche prospective dans les domaines stratégiques intéressant le ministre de la Défense dans l'exercice des responsabilités qui lui sont confiées [...]. Elle propose au ministre les éléments d'appréciation sur les options possibles dans ces domaines et en évalue les conséquences à long terme* »²⁶¹.

Depuis le 2 janvier 2015, la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) regroupe la Délégation aux affaires stratégiques avec des éléments de la Direction générale de l'armement, ainsi que de l'état-major des Armées²⁶². Si la Délégation aux affaires stratégiques avait vocation à produire de l'information stratégique en matière de géopolitique et de relations internationales, cette nouvelle structure est uniquement vouée à produire de l'information stratégique pour ce qui concerne l'international à la fois pour le ministre des Armées, et pour le ministre des Affaires étrangères²⁶³. Outre son travail d'analyse et de synthèse, l'importance particulière de cette structure est aussi liée au fait qu'elle a pour mission de piloter « *les travaux de prospective stratégique et [elle] coordonne ceux nécessaires à la préparation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et à son actualisation régulière* »²⁶⁴.

N'étant pas un service de renseignement à part entière, son travail est néanmoins réalisé avec le concours de la Direction générale de la sécurité extérieure ainsi que de la Direction du renseignement militaire²⁶⁵. A l'égard de la Délégation, les services de

²⁵⁹D. n°2009-1178 préc., art. 2.

²⁶⁰D. n°95-524 du 16 juin 1992 portant création de la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense, *JORF*, n°139, 17 juin 1992, p. 7 901.

²⁶¹D. n°2009-1178 préc., art. 1 al. 2.

²⁶²D. n°2015-4 du 2 janvier 2015 fixant les attributions et l'organisation de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense, *JORF*, n°3, 4 janvier 2015, texte n°8.

²⁶³*Ibid.*, art. 2.

²⁶⁴*Ibid.*

²⁶⁵*Ibid.*, art. 4.

renseignement ont donc pour mission de lui apporter le renseignement obtenu et nécessaire aux travaux de synthèse.

3. Un rôle de direction du chef d'état major-des Armées dans le renseignement militaire

A la suite du *Livre blanc sur la défense* de 1972, l'état-major des armées « se décida à revoir ses structures d'exploitation du renseignement. Il s'agissait d'un véritable retour d'expérience des conflits indochinois et algérien [...]. La première étape fut la recréation en 1974 d'un Centre de formation interarmées du renseignement (CFIAR) [...]. Une seconde mutation intervint en mars 1977, avec la fusion du CRA-CER dans un Centre d'exploitation du renseignement militaire (CERM) »²⁶⁶.

Le chef d'état-major des Armées (CEMA) retrouve la présidence du comité des chefs d'état-major des trois Armées sur délégation du ministre, avec le décret du 10 mars 1975²⁶⁷, mais aussi une autorité sur les autres chefs d'état-major²⁶⁸. L'évolution importante des attributions du chef d'état-major des Armées intervient avec le décret 82-138 du 8 février 1982, où il récupère le titre de « conseiller militaire du Gouvernement »²⁶⁹. La Direction du renseignement militaire lui est rattachée avec le décret 92-523 du 18 juin 1992²⁷⁰. Le rattachement de ce service de renseignement militaire résulte de « la fusion de différents organismes à vocation de renseignement qui aboutit au remplacement du CERM par la Direction du renseignement militaire, l'organisation d'un commandement des opérations spéciales (COS), commandement interarmées qui coordonne la préparation et l'emploi de certaines unités des différentes armées »²⁷¹.

Les attributions du chef d'état-major des Armées ont été étendues à la défense du territoire avec l'arrêté du 5 janvier 2004, puisque ce dernier est désormais « habilité à représenter le ministre chargé des armées au sein des instances ministérielles traitant des

²⁶⁶ « Comme pour les initiatives ministérielles importées du Policy Planning Staff, cette nouvelle structure eut du mal à se trouver une place, entre un SGMN et des 2es Bureaux d'Armée qui répugnaient à prendre leur personnel spécialisé, tout en souhaitant conserver une autonomie certaine, même si cela devait se faire au détriment du chef d'état-major des Armées. Les armées et le Gouvernement montraient à cette occasion un étrange déni de cohérence dans la mise en œuvre comme dans l'animation d'un cycle du renseignement rationnel et fonctionnel adapté aux ambitions de la France au lendemain de la décolonisation et face à la reprise de la Guerre froide », in ARBOIT (G.), *op. cit.*, 2014, p. 336.

²⁶⁷ D. n°75-144 du 10 mars 1975 fixant les attributions des chefs d'état-major en temps de paix, non publié.

²⁶⁸ Cette autorité sur les autres chefs d'état-major des trois armées en temps de paix s'effectue « lorsque les fonctions opérationnelles lui sont confiées ainsi que pour la coordination des travaux relatifs soit à ses propres attributions, soit aux aspects interarmées de la préparation des forces », in CARRÉ (C.), *Histoire du ministère de la Défense*, Charles Lavauzelle, Paris, 2001, p. 457-458.

²⁶⁹ « Il propose les mesures militaires en fonction de la situation générale, et des capacités des forces. Il instruit, dans le domaine de ses attributions, les questions à soumettre aux Conseils et comités de défense. Il traduit les directives du Gouvernement en ordres d'application pour les grands commandements opérationnels, territoriaux ou spécialisés, qui lui rendent compte de leur exécutif », D. n°82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major, *JORF*, 9 février 1982, p. 507, art. 14 al. 2.

²⁷⁰ « La Direction du renseignement militaire relève du chef d'état-major des armées dont elle satisfait les besoins en renseignement d'intérêt militaire. Elle satisfait, en outre, en ces domaines les besoins des autorités et organismes du ministère, des commandements opérationnels et des commandements organiques ainsi que ceux des autorités et des organismes gouvernementaux concernés », D. n°92-523 du 16 juin 1992 portant création de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°139, 17 juin 1992, p. 7 900, art. 2.

²⁷¹ CARRÉ (C.), *op. cit.*, 2001, p. 459.

problèmes de défense du territoire »²⁷². Le chef d'état-major des Armées a une compétence importante en matière de renseignement puisqu'il a pour responsabilité le renseignement d'intérêt militaire²⁷³, ayant trait à la fois au renseignement produit qu'au renseignement action effectué par le Commandement des opérations spéciales (COS)²⁷⁴. A cet effet, « *il assure la direction générale de la recherche et de l'exploitation du renseignement militaire et a autorité sur la Direction du renseignement militaire* »²⁷⁵. Si cette Direction relève directement le chef d'état-major des armées²⁷⁶, il peut pareillement assister le ministre de la Défense pour ce qui concerne le renseignement d'intérêt militaire²⁷⁷.

Ainsi, la Direction du renseignement militaire est logiquement partie intégrante du ministère des Armées, mais elle doit recevoir ses ordres du chef d'état-major des armées²⁷⁸, qui lui-même reçoit ses consignes du ministre de la Défense, du Premier ministre ou du président de la République²⁷⁹, sans oublier les directives prises lors du Conseil national du renseignement, ce qui n'est pas sans compliquer la tâche de direction des opérations de renseignement d'intérêt militaire.

Conclusion du Chapitre. Dans le cadre du projet de révision de la Constitution lancé en 2007, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions avait proposé de clarifier la situation ayant trait à la répartition des compétences, et cela en faveur du président de la République²⁸⁰. Cette clarification n'a pas été suivie d'effet dans la révision constitutionnelle du 2008²⁸¹. Même sans révision constitutionnelle dans ce domaine depuis 1958, il faut cependant observer le fonctionnement régulier des institutions de

²⁷² Par ailleurs, « *il assure la liaison entre les armées et le secrétaire général de la défense nationale pour ce qui concerne la coordination des mesures de défense sur le territoire avec la défense non militaire* », Arr. du 5 janvier 2004 fixant les attributions du chef d'état-major des armées en matière de défense du territoire, *JORF*, n°6, 8 janvier 2004, p. 702, texte n°17, art. 3.

²⁷³ D. n°2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la Défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, *JORF*, n°162, 16 juillet 2009, texte n°30, art. 3.

²⁷⁴ « *Il est créé un Commandement des opérations spéciales qui relève directement du chef d'état-major des armées* », Arr. du 24 juin 1992 portant création du Commandement des opérations spéciales, *JORF*, n°158, 9 juillet 1992, p. 9 193, art. 1.

²⁷⁵ C. déf., art. R*3121-2 6°.

²⁷⁶ « *Le chef d'état-major des armées a autorité sur les directeurs et les chefs des organismes et services interarmées qui lui sont rattachés* », *Ibid.*, art. R*3121-4.

²⁷⁷ *Ibid.*, art. D. 3126-11.

²⁷⁸ « *La Direction du renseignement militaire relève du chef d'état-major des armées dont elle satisfait les besoins en renseignement d'intérêt militaire* », *Ibid.*, art. D. 3126-10.

²⁷⁹ « *Le chef d'état-major des armées assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces. Il est responsable de l'emploi opérationnel des forces. Sous l'autorité du président de la République et du Gouvernement, et sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion, le chef d'état-major des armées assure le commandement des opérations militaires. Il est le conseiller militaire du Gouvernement* », *Ibid.*, art. R*3121-1.

²⁸⁰ « *La responsabilité du président de la République, chef des armées, est plus éminente que les textes ne le prévoient et le partage des rôles entre le chef de l'Etat et le Premier ministre demeure flou, même en période de cohabitation, la pratique ayant montré qu'en une telle occurrence, ni le président de la République ni le Premier ministre ne pouvaient exercer pleinement la responsabilité que leur confère le texte de la Constitution. Le Comité a estimé qu'il était sage d'en prendre acte. Aussi propose-t-il que la phrase : 'il est responsable de la Défense nationale' soit remplacée, au premier alinéa de l'article 21 de la Constitution, par les mots : 'Il met en œuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de Défense nationale' », in BALLADUR (E.), *Une Ve République plus démocratique*, Comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, La documentation française, Paris, 2007, p. 13.*

défense et, à plus forte raison, « l'exceptionnelle durabilité des normes constitutionnelles de défense »²⁸², soulignant l'idée que, « sous la Ve République, la pratique présidentielle prévaut sur tout le reste, y compris la Constitution »²⁸³.

De surcroît, et à l'égard de la prise en compte de la défense et de la sécurité nationale (depuis la loi de 2009²⁸⁴), « il serait donc cohérent d'imaginer qu'à l'occasion d'une prochaine réforme constitutionnelle, l'on recherche une harmonisation des dispositions constitutionnelles avec la nouvelle architecture conceptuelle et politique de la sécurité nationale mise en place depuis 2009 »²⁸⁵. Dans le cadre d'une rénovation constitutionnelle, et au regard de la pratique présidentielle qui tend vers une lecture présidentialisée du régime, la réforme du texte suprême pourrait consister « au contraire à consacrer le rôle du président de la République comme centre effectif de la sécurité nationale. Cette reconnaissance serait cohérente avec la pratique institutionnelle de la V^e République en matière de défense, mais aussi avec la logique des réformes de 2008-2009 instituant notamment un coordonnateur du renseignement à l'Élysée »²⁸⁶. L'hypothèse d'une révision constitutionnelle intégrant la notion de sécurité nationale en faveur du chef de l'État aurait donc pour conséquence « de restreindre le rôle du Premier ministre en matière de défense nationale en modifiant l'article 21 de la Constitution comme l'avait déjà proposé par deux fois les comités consultatifs constitutionnels de 1993 (commission Vedel) et 2007 (commission Balladur) »²⁸⁷.

Cette révision de la Constitution permettrait ainsi de clarifier expressément la répartition des compétences au sein de la dyarchie de l'exécutif, tout en prenant en compte l'impératif de sécurité nationale, certes quelque peu au détriment de la défense nationale, déjà victime d'une approche aujourd'hui trop large, où « les plus pessimistes y verront une dilution de la pensée dont résultera l'affadissement de la notion de défense, qui pour être pensée globalement s'éloigne de son cœur de mission »²⁸⁸.

A titre de comparaison avec les systèmes étrangers de coordination du renseignement, les Américains voient leur coordination effectuée par le président, tandis que la coordination

²⁸¹L. const. du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, *JORF*, n°171, 24 juillet 2008, p. 11 890, texte n°2.

²⁸²BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *op. cit.*, 2012, p. 29.

²⁸³*Ibid.*

²⁸⁴L. n°2009-928 préc.

²⁸⁵WARUSFEL (B.), « Les implications juridiques et institutionnelles de la notion de sécurité nationale », in VALLAR (C.) et LATOUR (X.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2014, p. 20.

²⁸⁶« Mais elle pourrait s'appuyer également sur le fait que, dès l'origine, l'article 5 de la Constitution a attribué au président le soin de veiller à plusieurs objectifs qui relèvent indiscutablement de la sécurité nationale : indépendance nationale, intégrité du territoire, continuité de l'État », in *Ibid.*, p. 21.

²⁸⁷*Ibid.*, p. 21.

²⁸⁸« Cette appréhension élargie de la défense va de pair avec l'essor, ces dernières années, du recours à des rapports connexes visant à envisager des points particuliers s'apparentant à l'impératif global de sécurité nationale. Cela est logique puisque la globalité du concept de sécurité nationale implique le recours à des approches croisées. C'est ainsi que les conséquences du retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN, les questions de l'avenir de la relation transatlantique et des perspectives de l'Europe de la défense ont fait l'objet d'une étude spécifique dont les principales conclusions sont reprises dans le Livre blanc de 2013 ; de manière quasi concomitante fut encore rendu un rapport sur la sécurité publique ». Le même constat avait pu être effectué en 2002 », in PAUVERT (B.), « 1972-2013 : 40 ans de Livres blancs –

britannique l'est par le Premier ministre. La France doit certes s'observer comme un régime présidentiel, dont la tradition montre à la fois un pilotage du président de la République et une coordination du Premier ministre. D'autant plus que les structures existent déjà de part et d'autre auprès des deux autorités formant la dyarchie exécutive française. La situation américaine s'explique par un régime présidentiel où le président des Etats-Unis est la seule autorité exécutive, disposant de secrétaires d'Etat, moins puissants et influents que les ministres du Gouvernement d'un régime parlementaire. Pour la Grande-Bretagne, la prépondérance du Premier ministre est logiquement liée à l'incompétence quasi-complète du monarque à agir dans le domaine politique et la légitimité issue des élections pour le chef du Gouvernement.

Ainsi, la France est plutôt dans une situation hybride, due en cela au suffrage universel direct du président de la République depuis 1965. Si cette réforme n'était pas intervenue, le chef du Gouvernement aurait marqué sa prépondérance. Ici, de manière similaire aux Etats-Unis ou à la Grande-Bretagne, le suffrage légitime le pouvoir de l'autorité élue, à savoir le président de la République française. Ce caractère hybride mais hiérarchisé s'observe déjà par le fait que le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale assure le secrétariat du Conseil de défense et de sécurité nationale, dont le Conseil national du renseignement est une formation spécialisée.

Cette organisation ne reste cependant pas satisfaisante, eu égard à la constellation, voire la « *balkanisation* »²⁸⁹ des services de renseignement en France, aux trop nombreuses structures de coordination, mais aussi à un nombre trop élevé d'intermédiaires entre les services spécialisés de renseignement et l'autorité finale qui prend les décisions. Par exemple, il est légitime de « *s'interroger [...] sur la pertinence du maintien du rattachement de la DGSE au ministre de la Défense. Cette tutelle a toujours été équivoque* »²⁹⁰.

La première hypothèse de proposition d'une meilleure coordination du renseignement consistant dans le retour de ce service du renseignement extérieur « *sous la tutelle de Matignon serait compatible avec le renforcement des pouvoirs de coordination du Premier ministre* »²⁹¹. Cette première hypothèse rentre dans la droite ligne de créer un Secrétariat général du renseignement relevant du Premier ministre²⁹², s'inscrivant « *dans la logique d'un*

permanences et évolutions de la défense en France », pp. 51-62, in VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2014, p. 55.

²⁸⁹ LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, juin 2014, p. 36.

²⁹⁰ « *Soit elle signifie que, conformément à la doctrine traditionnelle, le renseignement demeure intrinsèquement un monopole militaire, ce qui apparaît en contradiction avec le concept officiel de Défense nationale et ne peut que renforcer les conflits culturels avec la DST. Soit, la DGSE est véritablement un outil gouvernemental au statut civil et, dans ce cas, sa présence dans le ministère de la Défense ne peut que créer, à l'avenir, des problèmes de frontières avec la récente DRM qui cherche légitimement à devenir le pôle de référence du ministère en matière de renseignement* », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, janvier 1994, p. 33.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 33.

²⁹² « *Le coordonnateur dirigerait le Secrétariat général du renseignement, organisme relevant du Premier ministre. Echoiraient à cette seule structure toutes les missions ayant trait au renseignement (à l'instar de celles actuellement assumées par le CNR, l'Académie du renseignement...) et celles confiées en ce domaine au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Ce dernier pourrait, si nécessaire et de manière ponctuelle, travailler en collaboration avec le Coordonnateur* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 112-113.

rapport reprochant à la DCRI d'avoir 'présidentialisé le renseignement', cette proposition [de créer le Secrétariat général du renseignement] cherche à rééquilibrer l'édifice en voulant créer une espèce de parité entre l'Elysée et Matignon »²⁹³. A cet égard, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement était la première étape d'une réforme dont le but était certes de donner un cadre juridique aux activités de renseignement, mais « *il est patent que le législateur de 2015, [...] a voulu 'déprésidentialiser' le renseignement et confier aux services du Premier ministre la coordination des institutions* »²⁹⁴.

Pour faire le contrepoids à cette hypothèse, la réforme de 2009 instaurant un Conseil de la défense et de la sécurité nationale, ainsi qu'un Conseil national du renseignement sous la présidence du chef de l'Etat met en avant la position que « *le rôle effectif était assuré par l'Elysée, fonction partagée entre le cabinet du président, l'état-major particulier et le Secrétariat général de l'Elysée, selon les époques. La fin de cette anomalie politico-administrative a signifié également que l'Elysée entendait établir définitivement son rôle en matière d'orientation et d'exploitation du renseignement* »²⁹⁵.

La seconde hypothèse prenant en compte le fait que le président de la République préside le Conseil de défense et de sécurité nationale consiste en un rattachement direct de la Direction générale de la sécurité extérieure auprès du président, à l'image du président américain avec leur service de renseignement extérieur (CIA), ce qui avaliserait la coutume de l'obéissance du renseignement extérieur aux ordres donnés directement par le Président de la République court-circuitant le ministre des Armées²⁹⁶. Ce rattachement organique coïnciderait avec le fonctionnel, puisque le chef de l'Etat français donne déjà directement son feu vert²⁹⁷ à une cellule secrète²⁹⁸ du Service action de la Direction générale de la sécurité extérieure en matière d'exécutions extrajudiciaires²⁹⁹. Si l'expérience de la cellule anti-terroriste de l'Elysée lors de la présidence de François Mitterrand est un argument en faveur du non rattachement auprès du chef de l'Etat, il y a depuis cette polémique justifiée, le développement d'un contrôle juridictionnel, la création de l'Inspection des services de renseignement, des

²⁹³SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *op. cit.*, 2013, p. 169.

²⁹⁴de MAISON ROUGE (O.), *Le droit du renseignement. Renseignement d'Etat, renseignement économique*, Lexis Nexis, Paris, 2016, p. 48.

²⁹⁵« *Ainsi, si le renseignement relève nominaleme nt d'une politique gouvernementale assurée par le fait que les six agences dépendent directement de trois ministres et que le Premier ministre, selon l'article 21 de la Constitution, conduit la politique du Gouvernement, la nouvelle fonction stratégique devenait dès lors dans les faits d'abord une politique présidentielle* », in LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, juin 2014, p. 18-19.

²⁹⁶« *Les chefs de l'Etat successifs ont toujours entretenu des liens directs avec les patrons de la DGSE car l'on touche ici au cœur des secrets parfois inavouables comme les affaires d'otages qui, théoriquement, incombent strictement au service extérieur français. Cette ligne directe avec l'Elysée suscite quelques tensions au sein de l'appareil d'Etat. [...] Au sein du ministère de la Défense, en revanche, on a parfois l'impression d'être court-circuité et l'on s'agace de la montée en puissance de la DGSE, parfois assimilée à un 'Etat dans l'Etat' », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 143.*

²⁹⁷Le président Valéry Giscard d'Estaing a refusé, en 1977, de donner le feu vert pour l'élimination de Carlos, le président François Mitterrand l'avait quant à lui donné. Il sera finalement capturé au Soudan par les services français en 1994, in *Ibid.*, p. 22.

²⁹⁸Après le Rainbow Warrior en 1985, il y a un groupe spécialisé au sein du Service action pour les opérations Homo, la cellule Alpha. Cette cellule est encore plus clandestine que le Service action, et sans intermédiaire, l'ordre vient directement « *d'en haut* », in NOUZILLE (V.), *op. cit.*, 2015, p. 169.

²⁹⁹Le président de la République dispose d'une liste de nom pour les assassinats, et peut ordonner directement ces exécutions extrajudiciaires, comme par exemple l'assassinat du mollah Hazrat, le 9 septembre 2012, un chef taliban commanditaire de l'embuscade de la vallée d'Uzbin, le 18 août 2008, tuant neuf soldats français et en blessant une vingtaine, in *Ibid.*, p. 12.

autorités administratives indépendantes (CNCTR, CNIL), ainsi que la Délégation parlementaire au renseignement. Le rattachement auprès du président impliquerait concomitamment un élargissement des pouvoirs d'enquête desdits organismes administratifs et parlementaire.

Cette hypothèse présidentialiste est intéressante et suit la tradition de la V^e République, car « *elle pourrait s'appuyer également sur le fait que, dès l'origine, l'article 5 de la Constitution a attribué au président le soin de veiller à plusieurs objectifs qui relèvent indiscutablement de la sécurité nationale : indépendance nationale, intégrité du territoire, continuité de l'Etat* »³⁰⁰. De plus, le Président de la République a déjà une compétence directe sur les services secrets, notamment pour la prise de décisions concernant des opérations clandestines du Service action, cette hypothèse suivrait donc la logique déjà actée pour le renseignement extérieur. C'est cette dernière hypothèse qui a d'ailleurs été suivie par le Président de la République, Emmanuel Macron, en créant lors du Conseil de défense et de sécurité nationale du 7 juin 2017, le Centre national de contre-terrorisme (CNCT), pour rattacher auprès du Président de la République une structure de coordination du pilotage stratégique du renseignement, relevant du Conseil national du renseignement (CNR), en s'inspirant de l'exemple américain, et du pilotage des services de renseignement américains dans le Conseil de sécurité nationale, dirigé par le Président des Etats-Unis³⁰¹. A cet effet, le coordonnateur national du renseignement devient le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme³⁰², et un acteur principal dans la coordination de la lutte contre le terrorisme, tout autant que le Président de la République gagne en puissance en rattachant directement la coordination du renseignement antiterroriste auprès de lui.

³⁰⁰ « *Il s'agirait alors sans doute de restreindre le rôle du Premier ministre en matière de défense nationale en modifiant l'article 21 de la Constitution comme l'avait déjà proposé par deux fois les comités consultatifs constitutionnels de 1993 (commission Vedel) et 2007 (commission Balladur)* », in WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2014, p. 21.

³⁰¹ « *'Il manquait une task force présidentielle en France', assure un conseiller* », in *Le Figaro*, jeudi 8 juin 2017, p. 4.

³⁰² « *Nommé par décret en Conseil des ministres, le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme conseille le Président de la République dans le domaine du renseignement et de la lutte contre le terrorisme* », D. 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au Centre national de contre-terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°1, art. 1.

Chapitre 2 : La concentration des techniques de renseignement

Les services de renseignement disposent techniques de renseignement afin de pouvoir récolter les informations nécessaires aux missions qu'ils doivent mener. De cette manière, différentes techniques de renseignement sont mises à disposition des services de renseignement et de police. C'est parce que ces techniques sont mises en œuvre par différents services et en constante augmentation, qu'il est nécessaire d'avoir une coordination, et un regroupement de ces techniques de renseignement. Ainsi, il y a le quasi-regroupement des interceptions administratives (**Section 1**). Enfin, concernant les mesures judiciaires, et sans réussir à effectuer, un rassemblement comme il est observable avec les interceptions administration, la une tentative de regroupement des interceptions judiciaires (**Section 2**).

Section 1 : Le quasi-regroupement des interceptions administratives

Le Groupement interministériel de contrôle (GIC) se situe sous l'hôtel des Invalides, dans le 7^e arrondissement de Paris¹. Il effectue des écoutes téléphoniques sur la région parisienne ainsi que dans la région lyonnaise où il dispose de structures à cet effet². Pour le reste du territoire métropolitain, les enregistrements des écoutes sont effectués au sein des locaux de la Direction générale de la sécurité intérieure réservés à cet effet, que ce soit dans des commissariats ou des bâtiments de la Gendarmerie nationale³. S'il existe des antennes ou d'autres structures équipées d'un système d'écoutes, le Groupement interministériel est cependant la structure de principe des interceptions téléphoniques. Pour assurer le regroupement des interceptions administratives au sein de la structure relevant de l'autorité du chef du Gouvernement, il y a une coordination des techniques de renseignement avec l'autorité de principe du Premier ministre pour l'autorisation de toutes les techniques de renseignement (§ 1). Pour regrouper les interceptions administratives, le Groupement interministériel de contrôle est l'unique structure de regroupement des techniques de renseignement (§ 2). Cependant, s'il est fait état d'un quasi-regroupement des interceptions, c'est qu'il reste l'autonomie de la Direction générale de la sécurité extérieure en matière de renseignement électromagnétique (§ 3).

§ 1 : L'autorité de principe du Premier ministre pour l'autorisation de toutes les techniques de renseignement

Le chef du Gouvernement est l'autorité de principe pour l'autorisation des techniques de renseignement, puisque la procédure originelle d'autorisation d'interceptions administratives placée sous l'autorité du Premier ministre (A). Cette autorisation est encore décidée par le Premier ministre avec la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des

¹HOUMADI (A.), « Les écoutes téléphoniques : interceptions judiciaires et interceptions de sécurité », pp. 171-187, in SEGUR (P.) et LABROT (E.), *Un monde sous surveillance ?*, Presses universitaires de Perpignan, Saint-Estève, 2011, p. 172.

²GUISNEL (J.) et VIOLET (B.), *Services secrets. Le pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand*, Editions La Découverte, Paris, 1988, p. 268.

³*Ibid.*

correspondances (B). Enfin, l'autorité du Premier ministre a été maintenue en matière d'autorisation des techniques de renseignement (C).

A. La procédure originelle d'autorisation d'interceptions administratives placée sous l'autorité du Premier ministre

Dans l'idée d'un regroupement des écoutes téléphoniques, le Premier ministre, Michel Debré⁴ avait édicté la décision n°1 du 28 mars 1960, classée « *très secret* »⁵. Cet acte permet de créer une seule même structure, appelée Groupement interministériel de contrôle (GIC), sous l'autorité du Premier ministre, en lieu et place des différentes structures d'écoute de la police et, des services de renseignement⁶. La décision de créer une telle structure visait à remédier au manque d'encadrement et de coordination des écoutes téléphoniques⁷. Si, à l'origine, le Groupement interministériel de contrôle est régi par un principe de fonctionnement, n'apparaissant dans aucun texte légal ou niveau réglementaire, il y a, cependant, une formule très vague, inscrite dans l'ordonnance du 13 février 1960, qui modifie des articles du Code de procédure pénale et du Code de justice militaire, en vue de la nécessité d'adapter le droit au regard de la situation en Algérie française, c'est-à-dire que l'ancien article 30 du Code de procédure pénale a été modifié pour adapter le droit existant en augmentant les prérogatives de certains préfets, qui pourront procéder à des écoutes administratives⁸.

Au regard de la décision du 28 mars 1960, une procédure politico-administrative est donc mise en place. En premier lieu, chaque service qui souhaite installer une écoute sur une ligne doit en faire la demande auprès du ministre auquel il est rattaché⁹, en remplissant un formulaire de demande d'écoute signé par le directeur du service de renseignement souhaitant procéder à l'écoute, et approuvé par le ministre concerné¹⁰. Cependant, « *en cas d'urgence, un simple accord verbal suffit, et la régularisation administrative doit intervenir dans les 48*

⁴Pour ce faire, Michel Debré a été aidé par Constantin Melnik, son conseiller technique pour les affaires de police et pour les contacts avec les services spéciaux.

⁵La décision n°1 du 28 mars 1960 « *ne sera 'déclassifiée' que le 28 octobre 1992 par le Premier ministre Pierre Bérégovoy, plus d'un an après la promulgation de la loi du 10 juillet 1991* », in BONNET (Y.) et KROP (P.), *Les grandes oreilles du Président*, Presses de la Cité, Paris, 2004, p. 30.

⁶*Ibid.*, p. 30-31.

⁷Comme l'explique Constantin Melnik, « *sous la IV^e République, n'importe quel service de police écoutait, avec les moyens du bord, n'importe qui, n'importe où et n'importe comment. Je créai alors le Groupement interministériel de contrôle (GIC) et rassemblai tous les services concernés sous le même commandement* », in ECORCHEVILLE (G.), *Le pouvoir est à votre écoute*, Ed. Odilon – Média, Paris, 1995, p. 27.

⁸« *En matière de crimes et délits contre la sûreté intérieure ou la sûreté extérieure de l'Etat et seulement s'il y a urgence, les préfets des départements et, dans le département de la Seine, le préfet de police peuvent faire personnellement tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et délits ci-dessus spécifiés ou requérir par écrit à cet effet les officiers de police judiciaire compétents* », Ord. n°60-121 du 13 février 1960 modifiant certains articles du Code de procédure pénale et du Code de justice militaire pour l'Armée de Terre et pour l'Armée de Mer en vue notamment de faciliter la poursuite des infractions à la sûreté intérieure ou à la sûreté extérieure de l'Etat, *JORF*, 14 février 1960, p. 1 450, art. 1.

⁹« *La pratique s'établit donc d'un carton, comportant trois volets détachables. Chaque service demandeur se voit attribuer une couleur : gris pour la [DGSI], orange pour les Renseignements généraux, jaune pour la Police judiciaire, bleu pour la DGSE, vert pour la [DRSD], rose pour les douanes, violet pour Tracfin* », in BONNET (Y.) et KROP (P.), *op. cit.*, 2004, p. 32.

¹⁰JUNGHANS (P.), *Les services de renseignements français*, collection « De l'ombre à la lumière », Ed. Edmond Dantès, Paris, 2006, p. 36.

heures »¹¹. Pour cibler l'interception, le volet « du « répertoire général » porte les caractéristiques techniques de la ligne à écouter, et les arguments avancés pour justifier cette mesure¹². En second lieu, la demande doit ensuite être autorisée soit par le Premier ministre, soit par le ministre chargé des Postes¹³, soit par le ministre des Armées, ou encore par le ministre de l'Intérieur¹⁴. La pratique montre, qu'en 1970, l'autorisation n'était déjà plus subordonnée qu'au seul Premier ministre¹⁵. Placer cette infrastructure sous une seule et même autorité rentre dans la logique que le rassemblement des écoutes relevant dorénavant du Premier ministre, s'accorde avec la concentration du pouvoir de décision en matière de renseignement, le chef du Gouvernement présidant le Comité interministériel du renseignement¹⁶.

Les demandes de mise sur écoute ont été harmonisées avec l'instruction générale interministérielle 1 300 du Secrétariat général de la défense nationale, en date du 12 mars 1982, qui avait pour but de classer les demandes en fonction du degré d'urgence pour exploiter la ligne concernée¹⁷. A partir du moment où la demande d'écoute administrative a été régularisée, le ministre des Postes va formuler un ordre d'exécution auprès du service des télécommunications¹⁸. Avant 1990¹⁹, c'était de manière pratique « des fonctionnaires des Télécommunications, triés sur le volet [...], qui installeront les dérivations nécessaires dans les centraux téléphoniques »²⁰. Au demeurant, la transcription des écoutes est assurée par les personnels du Groupement interministériel de contrôle, qui vont exploiter ces écoutes concomitamment avec des personnels détachés des différents services de police et de

¹¹ *Ibid.*

¹² « C'est en général sur une feuille volante jointe au 'carton' que le ministre concerné apprend, s'il veut s'en donner la peine, les vrais motifs guidant le service », in GUISEL (J.) et VIOLET (B.), *op. cit.*, 1988, p. 268.

¹³ Attribution conférée aujourd'hui au ministre de l'Economie : « Le ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique est compétent pour [...] la politique des postes et communications électroniques », D. n°2014-404 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, *JORF*, n°92, 18 avril 2014, p. 6 845, texte n°19, art. 1 II.

¹⁴ Le Premier ministre peut lui déléguer ses pouvoirs dans ce domaine, in GUERRIER (C.), *Les écoutes téléphoniques*, CNRS éd., Paris, 2000, p. 51.

¹⁵ MARCILHACY (P.) et MONORY (R.), *Rapport des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques*, Commission de contrôle, Sénat, n°30, 25 octobre 1973, p. 32.

¹⁶ « Sous l'autorité du Premier ministre, l'orientation et la coordination des services de documentation et de renseignement sont assurées par un comité interministériel du renseignement », Ord. n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, *JORF*, 10 janvier 1959, p. 691, art. 13.

¹⁷ « Ainsi on pouvait distinguer cinq procédures déclinées en demandes normale, urgente, très urgente, extrême urgente et enfin prioritaire. Ce degré de diligence était proportionné aux besoins ; il devait par ailleurs être particulièrement motivé par une lettre d'accompagnement du directeur concerné. Néanmoins, au plan pratique, la succession d'appels téléphoniques depuis le service demandeur et futur exploitant, puis entre la direction et le GIC, devait permettre une accélération de la mise en œuvre des lignes à surveiller. Toutefois, les délais ne pouvaient être inférieurs à quelques minutes », in NAIN (J.), *Chroniques des écoutes. Petites histoires des grandes oreilles de l'Etat*, L'esprit du livre éd., Sceaux, 2011, p. 114.

¹⁸ GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 51.

¹⁹ Par la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, *JORF*, n°157, 8 juillet 1990, p. 8 069, les télécommunications deviennent France Télécom, qui n'est plus une administration, mais un exploitant public acquérant la personnalité morale.

²⁰ GUISEL (J.) et VIOLET (B.), *Services secrets. Le pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand*, Editions La Découverte, Paris, 1988, p. 268.

renseignement appelés lecteurs²¹, ces derniers transcrivant « à la main les conversations présentant un intérêt pour leur service et leurs recherches »²².

B. Une autorisation d'interception encore décidée par le Premier ministre avec la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances

L'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances va inscrire l'autorité de principe du Premier ministre en matière d'autorisation des interceptions de sécurité, à la condition que la demande d'écoute des ministres concernés²³ soit écrite²⁴ et motivée²⁵.

De surcroît, la loi du 10 juillet 1991 précitée vient aussi établir que la concentration des écoutes administratives est effectuée auprès du Premier ministre²⁶, afin d'unifier sous la même autorité, tant le pouvoir d'autorisation des écoutes que leur centralisation. Par ailleurs, le Premier ministre va fixer lui-même le nombre d'interceptions²⁷, sans qu'il n'y ait aucune condition de forme, avec pour principe que le quota d'interceptions par service reste néanmoins contingent à l'utilisation réellement pratiquée d'écoutes dans l'année par ces services²⁸.

De manière pratique, si les ministres concernés sont habilités à faire une demande d'écoute administrative au Premier ministre, ce sont ensuite leurs services qui pourront effectuer les écoutes²⁹. Il ressort que la Direction centrale de la police judiciaire a autant la possibilité de faire une demande d'écoute administrative qu'une demande d'interception

²¹Le GIC « dispose de personnels mis à la disposition du Premier ministre, par [la DGSE], le ministère de l'Intérieur, le ministère de [la Défense], le ministère des PTT », in GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 52.

²²« Il y avait ensuite une première relecture pour vérification avant que le texte ne fût dactylographié par le service spécialisé du GIC. Puis celui-ci était relu par l'adjoint de l'officier commandant le GIC dont le titre était « chef de production », ou par son assistant. Le responsable du GIC était ainsi informé au jour le jour de l'ensemble des événements saillants ou méritant d'être portés à la connaissance du cabinet du Premier ministre », in MÉNAGE (G.), *L'œil du pouvoir. Les affaires de l'Etat 1981-1986*, tome I, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1999, p. 221.

²³A savoir, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense et, le ministre des Douanes (c'est-à-dire le ministre de l'Economie et du Budget). Les douanes entrent désormais dans les attributions du ministre délégué auprès du ministre de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur, chargé du Budget, D. n°2012-796 du 9 juin 2012 relatif aux attributions déléguées au ministre délégué auprès du ministre de l'Economie, des Finances et du Commerce extérieur, chargé du Budget, *JORF*, n°134, 10 juin 2012, p. 9 849, texte n°17, art. 1^{7°}.

²⁴L. n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, *JORF*, n°162, 13 juillet 1991, p. 9 167, art. 4.

²⁵« La motivation d'une autorisation écrite renforce la crédibilité d'un législateur qui veut défendre l'ordre public sans porter atteinte aux libertés individuelles », in Claudine GUERRIER, *op. cit.*, 2000, p. 137.

²⁶*Ibid.*

²⁷« Le nombre maximum des interceptions susceptibles d'être pratiquées simultanément en application de l'art. 4 est arrêtée par le Premier ministre. La décision fixant ce contingent et sa répartition entre les ministères mentionnés à l'article 4 est portée sans délai à sa connaissance de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », L. n°91-646 préc., art. 5.

²⁸Ce quota d'interceptions « est révisable même si le nombre maximal d'interceptions est stable. Un ministère qui n'utiliserait pas pleinement son quota ne subirait pas de réductions. Dès lors, il ne s'efforcera pas d'atteindre systématiquement ce butoir », in GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 139.

²⁹« Pour le ministère de la Défense, les services demandeurs sont, en 1991, la Direction de la protection et de la sécurité et de la Défense (DPSSD), la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Les services du ministère de l'Intérieur sont la Direction générale de la police nationale pour la Direction centrale des renseignements généraux, la Direction de la surveillance du territoire, la Direction centrale de la police

judiciaire³⁰, et aucun contrôle n'a été prévu pour savoir si une écoute refusée par l'autorité administrative a été acceptée par le juge judiciaire, ou inversement. Le ministère de l'Intérieur dispose d'un contingent d'interceptions administratives très élevé par rapport au ministère de des Armées ou encore le ministère du Budget. Surtout, comment contrôler le fait qu'une écoute judiciaire refusée par le magistrat judiciaire ne soit pas ensuite demandée par le ministre de l'Intérieur au titre de l'écoute administrative. C'est à ce niveau qu'un contrôle devrait être pratiqué, afin de savoir combien d'écoutes les services ont-ils la possibilité d'effectuer chaque année, en totalisant aussi bien les écoutes administratives que judiciaires. Ce contrôle pourrait consister en une obligation d'inscription par les services pratiquant eux-mêmes les écoutes, de ces interceptions dans un logiciel qui comptabiliserait les deux types d'interceptions possibles.

C. L'autorité du Premier ministre maintenue en matière d'autorisation des techniques de recueil de renseignement

L'autorité du Premier ministre en matière d'autorisation des techniques de renseignement s'explique par un pouvoir réglementaire de police inhérent à la fonction du Premier ministre (1), mais aussi avec l'expression législative des pouvoirs de police administrative du renseignement (2).

1. Un pouvoir réglementaire de police inhérent à la fonction du Premier ministre

Par l'arrêt *Labonne* du 8 août 1919, le Conseil d'Etat a posé le principe, pour l'autorité détenant le pouvoir réglementaire qu'elle détenait le pouvoir de police administrative générale au niveau national³¹, à savoir le Premier ministre aujourd'hui. En effet, l'autorité du Premier ministre rentre dans la logique constitutionnelle, dans la mesure où le Premier ministre « dirige l'action du Gouvernement »³², qui lui-même « dispose de l'administration et de la force armée »³³.

Pour ce qui a trait aux interceptions de sécurité, avec la décision non publiée n°1 du 28 mars 1960, le Premier ministre était déjà détenteur du pouvoir d'autoriser les interceptions administratives. La loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances a maintenu l'autorité de principe concernant ces interceptions de sécurité³⁴.

A l'occasion du contrôle de la loi relative à la lutte contre le terrorisme, le 19 janvier 2006, le Conseil constitutionnel, s'est prononcé en particulier sur l'accès aux données de

judiciaire et d'autres entités telles que l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) », in *Ibid.*, p. 135.

³⁰ « Une distinction sera opérée entre les interceptions de sécurité qui préviennent les infractions et les interceptions judiciaires, décidées par le juge d'instruction », in GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 136.

³¹ Le pouvoir de police administrative appartient au détenteur du pouvoir réglementaire « en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire », CE, 8 août 1919, *Labonne*, Rec. 737, GAJA, n°35.

³² Art. 21 C.

³³ Art. 20 C.

connexion dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et à cette occasion, il a non seulement posé le principe que ces réquisitions de données relèvent de la police administrative, mais aussi qu'elles sont prises sous la responsabilité de l'exécutif³⁵. Pour ce qui concerne les mesures de surveillance, l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi relatif au renseignement est venu confirmer cette règle en rappelant expressément que « *la mise en œuvre des techniques prévues par le projet de loi [relève] de la police administrative* »³⁶, et à plus forte raison, que ces mesures sont prises par l'exécutif.

2. L'expression législative des pouvoirs de police administrative du renseignement

Avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement³⁷, les articles L. 821-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure³⁸ mettent en avant l'autorité de principe du Premier ministre, en matière d'autorisation des techniques de recueil de renseignement. Ces dispositions soulignent le régime d'autorisation préalable auprès du Premier ministre. En effet, l'article L. 821-1 rappelle que « *la mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement mentionnés au titre V du présent livre est soumis à autorisation préalable du Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* ». Il y a, tout comme pour les interceptions de sécurité à l'origine, la nécessité d'une motivation³⁹ afin d'obtenir l'autorisation pour la mise en place pour une technique de recueil de renseignement. L'originalité de cette disposition est la prise en compte, depuis la loi du 3 juin 2016⁴⁰, de la demande par le ministre de la Justice, d'une demande d'autorisation d'une technique de renseignement au Premier ministre⁴¹, et donc d'une reconnaissance officielle du Bureau central du renseignement pénitentiaire comme un service de renseignement à part entière. Même en cas d'urgence, l'autorisation préalable du Premier ministre est néanmoins nécessaire, puisque la disposition dispensant d'autorisation cette autorité a été censurée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 23 juillet 2015 sur la loi relative au renseignement⁴².

³⁴L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 4.

³⁵Cons. const., 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, déc. n°2005-532 DC, § 5.

³⁶CE Ass., avis, 12 mars 2015, *Avis sur un projet de loi relatif au renseignement*, n°389754, consid. 10.

³⁷L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2, art. 2.

³⁸Articles compris dans le titre II « De la procédure applicable aux techniques de recueil de renseignement soumises à autorisation ».

³⁹Pour l'autorisation d'une technique de renseignement, il faut « *demande écrite et motivée écrite et motivée du ministre de la Défense, du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Justice ou des ministres chargés de l'Economie, du Budget ou des Douanes* », CSI, art. L. 821-2.

⁴⁰L. n°2016-731 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *JORF*, n°129, 4 juin 2016, texte n°1, art. 14.

⁴¹Cet ajout est la prise en compte du Bureau du renseignement pénitentiaire comme service de renseignement à part entière.

⁴²Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 29.

Ainsi, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement réaffirme l'autorité de l'exécutif, « *conforme à la nature même des missions de sécurité nationale* »⁴³. La réforme relative au renseignement est importante parce qu'elle met en exergue la nature des mesures de renseignement, qui sont des mesures de police administrative, prises par l'exécutif, et plus précisément par le Premier ministre, renforçant, de ce fait, l'autorité hiérarchique de l'exécutif en matière de renseignement⁴⁴.

§ 2 : *L'unique structure de regroupement des techniques de renseignement*

Le Groupement interministériel de contrôle a pour attribution de regrouper les interceptions administratives téléphoniques mais, il a vu ses attributions précisées en matière de concentration des techniques de recueil de renseignement (1). L'importance de cette structure est matérialisée par son institutionnalisation (2).

A. Des attributions précisées en matière de concentration des techniques de renseignement

Hormis dans la décision non publiée du 28 mars 1960, aucun texte ne précisait les missions attributions de cette structure de centralisation des interceptions, pas même dans la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances. Le décret du 12 avril 2002 relatif au Groupement interministériel de contrôle⁴⁵ vient préciser, publiquement, les missions de proposition d'interceptions au Premier ministre et, pour la première fois la mission de centralisation des écoutes et d'établissement du relevé des opérations d'écoute. Ce texte, transféré au sein du Code de la sécurité intérieure, le 4 décembre 2013⁴⁶, vient préciser au niveau réglementaire, les attributions de cette structure de concentration des interceptions administratives, et aujourd'hui, des techniques de renseignement.

L'impératif de centralisation des interceptions administratives par le Groupement interministériel de contrôle, a été rappelé expressément par le décret du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement⁴⁷, créant les articles R. 823-1 et R. 823-2 du Code de la sécurité intérieure, sur les organes compétents en matière de collecte des renseignements. Alors que l'article R. 823-2 traite de la nomination du directeur de cette structure, l'article R. 823-1 exprime clairement sa quadruple mission :

- l'enregistrement des demandes et autorisations de mise en œuvre des techniques de surveillance des communications internationales de l'article L. 854-2 (R. 823-1 1° et 2°) ;
- le recueil et la conservation des données de connexion de l'article L. 851-1 (R. 823-1 3°) ;

⁴³WARUSFEL (B.), « Justice et sécurité nationale : l'apport de la loi sur le renseignement », pp. 69-77, *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°31, juillet 2015, p. 70.

⁴⁴Rappeler l'autorité de l'exécutif a aussi, sans doute, été institué « *sans doute aussi pour renforcer un peu plus le contrôle hiérarchique et politique sur les services de renseignement* », in *Ibid.*, p. 71.

⁴⁵D. n°2002-497 du 12 avril 2002 relatif au Groupement interministériel de contrôle, *JORF*, n°87, 13 avril 2002, p. 6 251, texte n°3, art. 2.

⁴⁶D. n°2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples), *JORF*, n°283, 6 décembre 2013, p. 19 842, texte n°17.

⁴⁷D. n°2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement, *JORF*, n°26, 31 janvier 2016, texte n°2, art. 1.

- la centralisation des interceptions de sécurité et des renseignements collectés afférents à ces interceptions, concernant le territoire national⁴⁸ et la surveillance de communications internationales rattachables au territoire national⁴⁹ (R. 823-1 3°, 4° et 5°) ;
- enfin, « *concourir à la traçabilité de l'exécution des techniques de recueil de renseignement* »⁵⁰.

B. L'importance de la structure de regroupement matérialisée par son institutionnalisation

Avec le décret du 29 janvier 2016 précité, outre ces attributions, le Groupement interministériel de contrôle doit non seulement regrouper les interceptions administratives, mais aussi les techniques de recueil de renseignement définies par la loi du 24 juillet 2015 précitée, c'est-à-dire, prendre en compte un nombre sensible d'interceptions, qu'elles soient téléphoniques ou électroniques⁵¹. En effet, l'importance de cette structure, au regard de ses attributions, est à mettre en lien avec la hausse de son budget passant de 4,4 millions d'euros en 2016, à 27,5 millions d'euros pour l'année 2017, soit un montant six fois supérieur⁵².

A la suite de la loi du 24 juillet 2015, toutes les techniques de recueil de renseignement n'étaient pas regroupées dans cette structure, mais plutôt disséminés en raison d'« *une collecte décentralisée des renseignements, c'est-à-dire effectuée le plus souvent localement pour les services disposant d'administrations déconcentrées comme la DGSI ou la police et la Gendarmerie nationale* »⁵³. Si la déconcentration fait œuvre de souplesse d'action, la concentration reste indispensable pour le contrôle des techniques mises en œuvre mais, comme le rappelle la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, il faut pour cela trois conditions : 1) disposer d'un réseau informatique mis à jour capable de transférer les interceptions au lieu de stockage tout en satisfaisant aux conditions de sécurité intrinsèques à de telles interceptions ; 2) en retour, que les services puissent disposer d'un système informatique permettant d'exploiter facilement les données centralisées ; 3) enfin, regrouper toutes ces informations dans un nombre limité de lieux, ou plus précisément, les regrouper au sein du Groupement interministériel de contrôle⁵⁴.

⁴⁸CSI, art. L. 852-1.

⁴⁹*Ibid.*, art. L. 854-8.

⁵⁰*Ibid.*, art. R. 823-1 6°.

⁵¹Le Groupement interministériel de contrôle « *doit désormais assurer le recueil en temps réel des données de connexion, mais aussi contrôler le recours aux IMSI-catchers et aux balises de géolocalisation. Il modernisera les liaisons sécurisées qu'il déploie vers ses 18 antennes déconcentrées, afin de réduire le nombre de supports physiques. La cagnotte [de 27,5 millions d'euros] du GIC abondera enfin au programme des algorithmes de surveillance, les « boîtes noires » prévues par la loi et dont la mise en œuvre tarde* », in « Jackpot pour le GIC en 2017 ! », *Intelligence online*, n°770, 9 novembre 2016.

⁵²Ce montant « *viendra soutenir les équipes du GIC confrontées à l'inflation des demandes d'écoutes, en hausse de 50% en un an. Ces crédits supplémentaires serviront aussi à financer les chantiers initiés lors de la loi sur le renseignement de 2015* », in *Ibid.*

⁵³Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2015-2016*, La documentation française, Paris, novembre 2016, p. 78.

⁵⁴Il faut « *faire du GIC l'organe de centralisation des renseignements collectés par les services dits du « second cercle » ainsi que par les services spécialisés dits du « premier cercle » qui le souhaiteraient, tandis que la DGSI et la DGSE centraliseraient les renseignements recueillis pour leur propre compte ainsi que, dans le cas de la DGSE, pour le compte des autres services spécialisés relevant du ministre de la Défense* », in *Ibid.*, p. 79-80.

Le Groupement interministériel de contrôle est l'organisme de regroupement de nombreuses techniques de renseignements, ainsi que des renseignements liés aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales. C'est une structure qui gagne de plus en plus d'ampleur, raison pour laquelle la Délégation parlementaire au renseignement a recommandé, à partir de 2016, l'affectation de nouveaux personnels à cette structure et qu'elle obtienne le statut de service à compétence nationale⁵⁵. Ces recommandations ont été suivies d'effet par le décret du 20 décembre 2016⁵⁶, le Groupement interministériel de contrôle devient un service à compétence nationale⁵⁷.

§ 3 : *L'autonomie de la Direction générale de la sécurité extérieure en matière de renseignement électromagnétique*

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, à New York, l'idée germe en France, en 2002, de créer une structure technique antiterroriste d'interceptions de communications internationales, réunissant les moyens techniques et leurs personnels du service du renseignement extérieur (DGSE) et du renseignement intérieur (DGSI), « *mais les logiques de territoire vont l'emporter et seule la mise en commun des moyens techniques sera retenue* »⁵⁸. Cette idée entre logiquement en cohérence avec le principe de défense des intérêts fondamentaux de la Nation et de la présence d'un réseau mondialisé de communications, d'autant plus que « *certaines communications internationales peuvent transiter par le territoire français. Il est donc possible pour l'Etat de réaliser des mesures de surveillance de ces communications depuis le territoire national* »⁵⁹. Ainsi, la France a mis en place un réseau d'écoutes mondialisé du renseignement extérieur (A), qui est un système de surveillance existant depuis 2001 (B).

A. Un réseau d'écoutes mondialisé du renseignement extérieur

En matière d'écoutes et d'interceptions électromagnétiques, la Direction générale de la sécurité extérieure a son principal réseau d'écoutes basé à Domme, dans la banlieue de Sarlat (Dordogne). Sur la base de Domme par exemple, « *des champs d'antennes récupèrent des flux de communications satellitaires, qui ont stockés puis filtrés à partir de mots clefs. Le traitement de données s'effectue à Paris, au siège de la DGSE, boulevard Mortier* »⁶⁰. Elle a en outre, une station d'écoutes à Alluets-Feucherolles, dans les Yvelines, « *dans l'ancien site*

⁵⁵RAFFARIN (J.-P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015*, Assemblée nationale, n°3524, Sénat, n°423, 25 février 2016, p. 36.

⁵⁶D. n°2016-1772 du 20 décembre 2016 portant création d'un service à compétence nationale « Groupement interministériel de contrôle », *JORF*, n°296, 21 décembre 2016, texte n°2, art. 1.

⁵⁷Désormais, cette structure « *dispose, sur crédits alloués par le Premier ministre, des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions* », CSI, art. D. 82-5. Cet article a été créé par le D. n°2016-1772 du 20 décembre 2016 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Groupement interministériel de contrôle », *JORF*, n°296, 21 décembre 2016, texte n°2, art. 1.

⁵⁸FOLLOROU (J.), « Ce 'Big Brother' dissimulé au cœur du renseignement », *Le Monde*, n°21 846, dimanche 12 – lundi 13 avril 2015, p. 10.

⁵⁹Observations complémentaires du Gouvernement sur l'article L. 854-1 du Code de la sécurité au regard de la Déc. n°2015-713 DC.

⁶⁰ARFI (F.) (dir.), *La République sur écoute. Chroniques d'une France sous surveillance*, Ed. du Seuil, Paris, 2015, p. 250.

de missiles du plateau d'Albion »⁶¹, ou encore au fort du Mont Valérien⁶², où est basé le 8^{ème} Régiment de transmissions de l'Armée de terre. Les interceptions électromagnétiques vers le sud de la Méditerranée sont effectuées par un centre basé sur la côte méditerranéenne⁶³.

Par ailleurs, à Arles (Bouches-du-Rhône), la Direction générale de la sécurité extérieure bénéficie d'une station dédiée à la radiogoniométrie consistant à « *déterminer, en relation avec des installations similaires, le point d'émission d'un flux électromagnétique, radiophonique ou autre* », dont le but est de pouvoir intercepter les communications de l'autre côté de la Méditerranée⁶⁴.

Cette Direction dispose enfin de stations d'écoutes dans les DROM-COM, notamment à Saint-Barthélémy (Antilles), à Mayotte, dans l'Océan indien, à Kourou en Guyane, ou encore à la Tontouta en Nouvelle-Calédonie⁶⁵, ce dernier centre étant partagé entre les renseignements recueillis par la Direction générale de la sécurité extérieure, et la Direction du renseignement militaire⁶⁶.

Après la fermeture de deux stations à Mutzig dans le Bas-Rhin et, Agde dans l'Hérault, pour des raisons budgétaires⁶⁷, cette Direction dispose encore de quatorze stations d'écoutes en métropole et outre-mer⁶⁸, permettant au service du renseignement extérieur de récolter toutes les communications électroniques, provenant de tout support électronique, autour de la planète⁶⁹.

Outre les stations d'écoutes basées en France, la Direction générale de la sécurité extérieure dispose de stations clandestines généralement placées sur le toit des ambassades françaises, « *particulièrement dans les régions où les réseaux mobiles sont rares et où les VIP utilisent les téléphones satellites du type Thuraya, Iridium ou Immarsat* »⁷⁰. Cette pratique est courante puisqu'il a été révélé, le 3 décembre 2014, qu'une station d'écoute clandestine satellitaire espionnait la France, sur le toit de l'annexe de l'ambassade de Chine, à Chevilly-Larue (Val-de-Marne)⁷¹. De même, il a été découvert, qu'entre 2004 et 2005, une station clandestine d'espionnage sur le toit de l'ambassade des Etats-Unis (à Paris), cachée sous des bâches, captait tous les flux électromagnétiques alentours⁷², dont le Palais de l'Élysée, situé à proximité. Pour la France, elle va adapter le matériel en fonction de la localisation des

⁶¹JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 38.

⁶²http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 14 novembre 2016.

⁶³SILBERZAHN (C.), *Au cœur du secret. 1 500 jours aux commandes de la DGSE (1989-1993)*, Arthème Fayard, Paris, 1995, p. 137.

⁶⁴*Ibid.*, p. 137.

⁶⁵JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 38.

⁶⁶*Ibid.*, p. 41.

⁶⁷*Ibid.*, p. 40.

⁶⁸http://reseau.echelon.free.fr/reseau.echelon/bases_dgse.htm, consulté le 14 novembre 2016.

⁶⁹Ainsi, « *la DGSE utilise les satellites pour stocker des masses de données sur nos relations téléphoniques et Internet : qui a contacté qui, à quel moment, quel endroit [pas le contenu des conversations]. Si leurs ordres fonctionnent bien, ils voient que nos portables sont dans le même secteur et que nous sommes en train de discuter* », in Fabrice ARFI (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 82.

⁷⁰La station d'écoute clandestine « *est télécommandée du quartier général de la Centrale [le siège de la DGSE] à Paris qui reçoit par fibre optique toute la « production », comme on dit dans le jargon, en temps réel* », in JAUVERT (V.), *La face cachée du Quai d'Orsay*, Robert Laffont, Paris, 2016, p. 260.

⁷¹<http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20141203.OBS6781/exclusif-les-grandes-oreilles-de-pekin-en-france.html>, consulté le 1^{er} décembre 2016.

ambassades : par exemple, l'ambassade de Djibouti va comprendre une station d'écoute essentiellement tournée vers les liaisons radio, en raison de l'absence par les Etats alentours de l'usage de satellites⁷³. Que ce soit la manœuvre exercée par les Américains avec un dispositif d'écoute sur leur ambassade, ou l'installation française sur son ambassade à Djibouti, la mise en place d'un tel dispositif n'est pas en soi, une violation formelle de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, puisque la formule inscrite dans cette Convention est vague et se résume à l'installation d'un poste émetteur de radio⁷⁴, et ne traite en rien de matériel d'espionnage, ce qui laisse donc une marge de manœuvre aux Etats, dans la mise en place de leurs dispositifs de surveillance dans les ambassades.

Avec ses différentes stations d'écoutes, la Direction générale de la sécurité extérieure dispose entre 200 et 250 personnels travaillant à cette fin, et le dispositif d'écoute du renseignement extérieur traitait, en 2006, « quelques dix millions de messages vocaux ou écrits, mails ou fax... par jour. Ce qui ne représenterait que... 2% du trafic mondial »⁷⁵.

B. Un système de surveillance existant depuis 2001

Le système de surveillance existant depuis l'année 2001 permet le recueil de milliards de métadonnées (1), en l'absence de tout encadrement juridique (2).

1. Le recueil de milliards de métadonnées

Depuis 2001, la France dispose de sa propre structure de centralisation des interceptions électromagnétiques, appelée « Pôle national de cryptage et de décryptement »⁷⁶ ou encore « Plate-forme nationale de cryptage et de décryptement » (PNCD)⁷⁷. Cette plateforme « *collecte systématiquement tous les signaux électromagnétiques émis par les ordinateurs ou les téléphones en France, tout comme les flux entre les Français et l'étranger* »⁷⁸. Outre les dix millions de données par jour recueillies en 2006 par les stations d'écoute, cette plate-forme collecte en parallèle « *les relevés téléphoniques de millions d'abonnés [...]. Et toute l'activité Internet, qui passe par Google, Facebook, Microsoft,*

⁷²http://www.liberation.fr/planete/2015/06/23/a-paris-l-oreille-interne-de-l-ambassade-americaine_1335690, consulté le 1^{er} décembre 2016.

⁷³JAUVERT (V.), *op. cit.*, 2016, p. 262.

⁷⁴« *L'Etat accréditaire permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles. En communiquant avec le Gouvernement ainsi qu'avec les autres missions et consulats de l'Etat accréditant, où qu'ils se trouvent, la mission peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques et les messages en code ou en chiffre. Toutefois, la mission ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat accréditaire* », Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, art. 27 § 1.

⁷⁵JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 39.

⁷⁶FOLLOROU (J.), *op. cit.*, dimanche 12-lundi 13 avril 2015, p. 10.

⁷⁷http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/guerric-poncet/france-terribles-revelations-sur-la-surveillance-massive-13-04-2015-1920630_506.php, consulté le 28 décembre 2016.

⁷⁸Cela concerne « *l'ensemble des mails, des SMS, des relevés d'appels téléphoniques, des accès à Facebook, Twitter, sont ensuite stockés pendant des années* », http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 11 décembre 2016.

*Apple, Yahoo... »*⁷⁹. Le recueil de ces milliards de métadonnées transite notamment par les câbles sous-marins, dont l'autorisation d'espionnage a été accordée⁸⁰ à cet effet par le Président de la République, Nicolas Sarkozy, en 2008⁸¹. L'intérêt de l'espionnage des câbles sous-marins s'explique pour la simple et bonne raison que, s'il y a en 2013, « environ 2,5 milliards d'abonnés à Internet et 6,5 milliards d'abonnés au téléphone portable, il n'y a que 265 câbles sous-marins, qui transportent 99% du trafic intercontinental »⁸². C'est donc la raison pour laquelle « au moins cinq câbles majeurs ont été mis sur écoute pendant cette période [2008-2013] »⁸³.

Au total, la plate-forme regroupe ainsi « des milliards de milliards de données, compressées et stockées, à Paris, sur trois niveaux, boulevard Mortier, dans les sous-sols du siège de la DGSE »⁸⁴. Plus exactement, sur les deux milliards d'événements informatiques qui ont lieu chaque jour, cette structure peut effectuer jusqu'à 300 000 interceptions par jour, dont 160 000 sont sélectionnées⁸⁵.

En effet, le stockage de toutes ces données est possible avec l'utilisation d'un ordinateur supercalculateur « qui est probablement le plus gros centre informatique d'Europe⁸⁶ après les Anglais, capable de gérer des dizaines de pétaoctets de données, – c'est-à-dire des dizaines de millions de gigaoctets »⁸⁷. En cela, le renseignement extérieur a à sa disposition une équipe de spécialistes, choisis parmi les meilleurs de France⁸⁸.

⁷⁹*Ibid.*

⁸⁰L'écoute en dehors du cadre législatif, à l'aide des câbles sous-marins, a été « réalisé légalement, en plein accord avec la CNCIS », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 187.

⁸¹« Un plan de 700 millions d'euros sur cinq ans (2008-2013) a été lancé par le service secret pour installer des stations d'interceptions à l'arrivée des câbles en France (notamment à Marseille, Penmarch et Saint-Valéry-en-Caux) », <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20150625.OBS1569/exclusif-comment-la-france-ecoute-aussi-le-monde.html>, consulté le 28 décembre 2016.

⁸²DESREUX (S.), *Big Mother*, Ed. H & K, Paris, 2013, p. 18.

⁸³La mise sur écoute des câbles sous-marins a été effectuée « avec l'aide de l'opérateur Orange et du groupe Alcatel-Lucent dont le TAT14 vers les Etats-Unis ; le I-Me We vers l'Inde ; le Sea-Me-We vers l'Asie du Sud-Est ; et le ACE vers l'Afrique de l'Ouest », <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20150625.OBS1569/exclusif-comment-la-france-ecoute-aussi-le-monde.html>, consulté le 28 décembre 2016.

⁸⁴http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 11 décembre 2016.

⁸⁵C'est « 'la plus forte équipe de crypto-mathématiciens' de France, [qui] pénètre les systèmes informatiques – et collecte des millions de données personnelles ».

⁸⁶« Il semblerait que la DGSE soit le seul organisme français capable de mener des opérations numériques d'envergure. Vos rapporteurs n'ont pas eu connaissance de l'existence d'autres capacités numériques aussi significatives au sein des armées », in REINER (D.), GAUTIER (J.) et LARCHER (G.), *Rapport d'information sur le renforcement des forces spéciales françaises*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°525, 13 mai 2014, p. 56.

⁸⁷« La chaleur dégagée par les ordinateurs suffit à chauffer les bâtiments de la DGSE », http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 11 décembre 2016.

⁸⁸C'est « 'la plus forte équipe de crypto-mathématiciens' de France, [qui] pénètre les systèmes informatiques – et collecte des millions de données personnelles », in *Ibid.*

2. L'absence d'encadrement juridique des interceptions de la plateforme de surveillance

Alors qu'en 2015, le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, avait démenti les informations du journal *Le Monde*⁸⁹, il n'a pas cependant répondu sur l'existence de ce programme, tandis que le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, a bien confirmé son existence depuis 1999, en citant sa dénomination de « *Pôle national de cryptanalyse et de décryptement* », mais, en minimisant les activités de cette structure⁹⁰. Enfin, lors de la discussion du projet de loi relative au renseignement, le Président de la République n'a pas infirmé l'existence de cette structure mais, il est aussi allé plus loin en évoquant les algorithmes liés au déchiffrement des communications électroniques⁹¹. L'existence officieuse de la plateforme nationale de cryptanalyse et de décryptement (1°) lui permet d'échapper à un quelconque droit de contrôle ou de regard de la part des autorités administratives (2°).

1° L'existence officieuse de la plateforme nationale de cryptanalyse et de décryptement

Si, officiellement, le programme de recueil de renseignement de la Direction générale de la sécurité extérieure n'a pas d'existence légale⁹², ce programme clandestin, qui existe depuis 2001⁹³, a néanmoins été discrètement évoqué. En premier lieu, par le directeur technique de la Direction générale de la sécurité extérieure (de 2006⁹⁴ à 2014⁹⁵), Bernard Barbier, en 2006 et en 2010⁹⁶.

En deuxième lieu, cette structure fut citée par la Délégation parlementaire au renseignement, dans son rapport du 30 avril 2013, inscrivant le renforcement des moyens français de renseignement en matière de capacités techniques⁹⁷. Enfin, le Pôle national de cryptanalyse et de décryptement⁹⁸ a été rendu public fin 2015, car relevant de la direction technique (DT) du service du renseignement extérieur, puisque cette dernière a officiellement fait appel à une société de maintenance qui doit travailler sur le refroidissement et la

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Fabrice ARFI (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 167.

⁹¹ « *« On a découvert un certain nombre de choses », a reconnu le chef de l'Etat, par exemple, « des machines, ce que l'on appelle les algorithmes pour aller voir s'il n'y a pas des terroristes qui utilisent des communications cryptées ». « Ça existait et il n'y avait pas de loi pour le contrôler », a jouté François Hollande », in *Ibid.*, p. 168.*

⁹² http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 11 décembre 2016.

⁹³ Conférence de la DGSE, à l'IPAG de Paris, 23 février 2017.

⁹⁴ D. du 13 juillet 2006 portant nomination d'un directeur à la Direction générale de la sécurité extérieure – M. Barbier (Bernard), *JORF*, n°163, 16 juillet 2006, texte n°14.

⁹⁵ D. du 6 janvier 2014 portant cessation de fonctions d'un directeur à la Direction générale de la sécurité extérieure – M. Barbier (Bernard), *JORF*, n°5, 7 janvier 2014, texte n°42.

⁹⁶ http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 11 décembre 2016.

⁹⁷ « *Depuis 2008, la priorité accordée à la fonction « connaissance et anticipation » par le précédent Livre blanc s'est manifestée par le développement de nouvelles capacités de renseignement d'origine électromagnétique opérés par la DGSE, ce qui a permis à notre pays de combler le retard qu'il avait pris sur nos principaux partenaires », in ADAM (P.), Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012, 30 avril 2013, p. 15.*

⁹⁸ Si le terme de Pôle national de cryptage et de décryptement est souvent évoqué, il est dénommé, par le service du renseignement extérieur Pôle national de cryptanalyse et de décryptement, in Conférence de la DGSE, à l'IPAG de Paris, 23 février 2017.

ventilation permanente des supercalculateurs des Alluets-le-Roi (Yvelines), un méga-centre de traitement de données géré par ce Pôle⁹⁹, qui collecte donc les données, mais casse aussi les codes et communications chiffrées¹⁰⁰. Pourtant, ni la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, ni le Groupement interministériel de contrôle n'ont un droit de contrôle ou de regard sur cette installation¹⁰¹.

Ainsi, la France est dans les cinq Etats au monde disposant de la plus grande capacité de surveillance informatique, après les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, Israël et la Chine¹⁰². D'autant plus que le Président de la République, François Hollande, « a autorisé la DGSE à étendre ces opérations à d'autres câbles dans un nouveau plan quinquennal (2014-2019) »¹⁰³. Par ces moyens techniques, à l'image des Etats-Unis, et en concurrence avec elle, la France dispose d'une puissante structure de recueil des communications électroniques de la planète entière¹⁰⁴. En ce sens, la France coopère, dans ce domaine, avec le service de renseignement électronique britannique¹⁰⁵ (GCHQ)¹⁰⁶.

De plus, la structure a une vocation à la mutualisation des informations collectées, puisque tous les services de la communauté du renseignement ont la possibilité d'accéder aux informations qui les intéressent¹⁰⁷. La mutualisation de la plate-forme serait même une aubaine pour les autres services français de renseignement puisque, « selon le Sénat, 80% des moyens de la direction technique de la DGSE sont utilisés par les autres services »¹⁰⁸, grâce à des protocoles de partenariat entre ces services, et la Direction générale de la sécurité extérieure¹⁰⁹. Cette coopération entre services a d'ailleurs été réellement approfondie avec la Direction générale de la sécurité intérieure¹¹⁰. Si l'existence de partenariats entre les services de renseignement est une heureuse nouvelle, mettant en avant une logique nécessaire de partenariat, et non une rivalité entre services. Cependant, cette structure de recueil des

⁹⁹ « La DGSE », *Intelligence online*, n°749, 16 décembre 2015.

¹⁰⁰ « Qui pourra refroidir les ardeurs de la DGSE ? », *Intelligence online*, n°737, 10 juin 2015.

¹⁰¹ FOLLOROU (J.), *op. cit.*, dimanche 12 – lundi 13 avril 2015, p. 10.

¹⁰² http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 11 décembre 2016.

¹⁰³ <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20150625.OBS1569/exclusif-comment-la-france-ecoute-aussi-le-monde.html>, consulté le 28 décembre 2016.

¹⁰⁴ « La France développe, elle aussi, les technologies d'interception téléphonique à grande échelle. Les écoutes satellitaires et 'filaires' (terrestres) font aussi partie du dispositif de renseignement français. 'On fait la même chose que ce que la NSA a obtenu de ses partenaires britanniques du GCHQ : la dérivation des câbles sous-marins transnationaux [...]. Des dérivations maritimes sont effectuées sur plusieurs points d'arrivée des câbles depuis une bonne dizaine d'années' », in ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 249-250.

¹⁰⁵ « La DGSE a passé un grand accord de coopération avec le GCHQ britannique. C'est une annexe secrète au traité de Défense dit de Lancaster House, signé le 2 novembre 2010 par Nicolas Sarkozy et Davis Cameron », <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20150625.OBS1569/exclusif-comment-la-france-ecoute-aussi-le-monde.html>, consulté le 28 décembre 2016.

¹⁰⁶ *Government Communications Headquarters*.

¹⁰⁷ http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 11 décembre 2016.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ En effet, « sur la base de protocoles bilatéraux, les autres services de renseignement ont organisé, à partir de 2007, leur accès à cette gigantesque base de données. Il s'agit de Tracfin pour la lutte contre le blanchiment, de la DNRED pour les douanes, de la [DRSD] pour la sécurité militaire, de la DRM pour la branche satellitaire de l'armée, de la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris et enfin de la Direction générale de la sécurité intérieure », in FOLLOROU (J.), « Ce « Big Brother » dissimulé au cœur du renseignement », *op. cit.*, dimanche 12 – lundi 13 avril 2015, p. 10.

¹¹⁰ « La DGSi a installé une quinzaine de ses agents dans les locaux de la DGSE pour gérer ses propres recherches. Les douaniers de la DNRED ont également des personnels à demeure », in *Ibid.*, p. 10.

données électroniques n'étant soumise à aucun encadrement, la Direction générale de la sécurité extérieure, mais aussi les services bénéficiant d'un protocole avec le renseignement extérieur, disposent donc d'une voie de contournement de l'encadrement juridique français concernant le recueil des données électroniques.

2° Une structure exemptée de tout droit de regard de la part d'autres autorités administratives

Etant donné que le service du renseignement extérieur agit hors du territoire national, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)¹¹¹ n'a aucune compétence en matière de contrôle sur ces interceptions, d'autant plus que leur action à l'étranger libère ce service de toute contrainte légale, même si les communications peuvent transiter par la France¹¹². Plus exactement, aucune disposition ne vient encadrer le stockage massif des données interceptées par le service du renseignement extérieur « *et chaque agence se satisfait de cette liberté permise grâce au flou juridique qui existe autour de la métadonnée* »¹¹³. Cependant, rien n'est certain quant à l'origine des communications interceptées, raison pour laquelle l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) « *a confirmé publiquement qu'il « était délicat de distinguer l'origine des communications ». Une façon pudique de dire qu'il est en réalité aujourd'hui « techniquement impossible d'assurer ce tri, notamment dans le flux étranger-France* » »¹¹⁴.

C'est la raison pour laquelle, la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et la Ligue des droits de l'homme (LDH) avaient porté plainte devant le Tribunal de Paris, fin décembre 2014, contre ce système d'écoutes et d'interceptions des communications, qui fonctionnait « *en dehors de tout cadre légal* »¹¹⁵. Face à ce vide juridique, le législateur a souhaité intervenir en 2015.

Face à l'absence de contrôle d'un tel programme pouvant recueillir de manière extrêmement vaste toutes les données de communication et au vide juridique, le législateur a souhaité donner un cadre juridique à la surveillance des communications internationales. Cependant, la plateforme n'a jamais été débattue, évoquée ou remise en cause quand le projet du régime juridique des interceptions internationales fut discuté à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

Section 2 : La tentative de regroupement des interceptions judiciaires

Contrairement au Groupement interministériel de contrôle qui a pour vocation de regrouper les interceptions administratives, il n'y a pas de structure publique similaire pour les interceptions judiciaires. Pourtant, il a été fait le constat d'une dépendance des policiers à

¹¹¹Ex-Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS).

¹¹²Comme l'indique Philippe HAYEZ, ex-directeur adjoint à la DGSE, « *les frontières n'existent plus : une conversation entre deux villes françaises peut aujourd'hui passer par l'étranger, comme la conversation d'un Afghan et d'un Yéménite peut passer par Marseille* », in ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 83.

¹¹³http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 11 décembre 2016.

¹¹⁴FOLLOROU (J.), *op. cit.*, dimanche 12 – lundi 13 avril 2015, p. 10.

¹¹⁵http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/04/08/plainte-de-plusieurs-ong-contre-un-systeme-d-espionnage-de-la-dgse_4612087_3224.html, consulté le 28 décembre 2016.

l'égard des opérateurs (§ 1). Face à ce constat, l'exécutif a souhaité regrouper les écoutes judiciaires (§ 2), sans pour autant que des résultats aient été concluants.

§ 1 : Le constat d'une dépendance des policiers à l'égard des opérateurs

La dépendance des services de police à l'égard des opérateurs en communications électroniques ou prestataires privés s'observe tout par la situation de monopole de ces prestataires privés (A), où l'offre crée finalement la demande, puisque ce monopole est justifié par des demandes croissantes d'interceptions judiciaires (B). Par voie de conséquence, le monopole de prestataires privés est la source d'une externalisation dispendieuse (C).

A. La situation de monopole des prestataires privés

Cette situation de monopole met en avant l'exclusivité des prestataires privés en matière d'interceptions (1), amenant, de ce fait, à une tendance préjudiciable à l'externalisation du traitement de données liées à la sécurité nationale (2).

1. L'exclusivité des prestataires privés en matière d'interceptions

La procédure technique d'interception judiciaire s'effectue en deux temps, avec deux activités, à savoir l'intervention préalable des opérateurs de communication électronique, puis le transfert des interceptions aux services de police demandeurs¹¹⁶.

Il y a donc, en lien avec les opérateurs privés, dans les sous-sols de la police judiciaire parisienne, au 36 Quai des Orfèvres, une salle comportant une dizaine d'ordinateurs qui réceptionnent 24 heures sur 24 les enregistrements des lignes branchées à la suite d'écoutes judiciaires¹¹⁷. Pour la province, quand il n'y avait pas de salle d'écoutes dédiée, les interceptions aboutissaient dans un commissariat ou dans une Gendarmerie¹¹⁸.

L'officier de police judiciaire muni de la commission rogatoire allait, avec sa réquisition, « *auprès du service compétent à France Télécom, opérateur historique et en situation de monopole, pour ordonner le renvoi de la ligne à surveiller sur une ligne aboutissant au local où les enregistrements étaient effectués* »¹¹⁹. Aujourd'hui, il n'y a plus besoin pour les policiers de se déplacer dans un centre d'écoutes, car tout en restant dans leur bureau, les officiers de police judiciaire disposent d'un « *accès aux écoutes depuis un ordinateur portable [...] loué par la société qui gère les interceptions judiciaires* »¹²⁰. En effet, les officiers de police judiciaire ont un code à leur disposition, afin de se connecter

¹¹⁶ Il y a « *d'un côté, les opérateurs de communication électronique (OCE), qui acheminent les communications téléphoniques et autres prestations de communication (textos, MMS, etc.) [...] ; d'un autre côté, l'Etat – en l'espèce plusieurs milliers d'officiers de police judiciaire relevant de magistrats dispersés sur tout le territoire – doit disposer d'équipements permettant de recevoir et de décoder ces données, aujourd'hui en majorité numérique, et de moyens humains pour les exploiter* », in Cour des comptes, *op. cit.*, 18 février 2016, p. 2.

¹¹⁷ <http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2007-01-17/le-scandale-des-ecoutes/920/0/17800>, consulté le 20 novembre 2016.

¹¹⁸ « *Dans la salle d'écoutes, la ligne dérivée pour écoutes débouchait sur un intercepteur et les communications étaient enregistrées sur cassettes, que l'officier de police judiciaire écoutait périodiquement* », in GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 99.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 98-99.

directement aux plateformes des opérateurs privés, pour pouvoir « accéder à l'enregistrement qui comprend les conversations, les SMS et les « fadettes », qui récapitulent la liste de tous les appels »¹²¹.

Les centrales d'écoute judiciaire, en tant que telles, étaient, en 2013, « éparpillées sur tout le territoire. [...] Six entreprises (Foretec, Elektron, Amecs, Azur Integration, Midi System et SGME) équipent gratuitement quelques 350 centres de police et de Gendarmerie par le biais de lignes sécurisées et plus de 10 000 ordinateurs »¹²². A la fin de l'année 2013, sur ces six entreprises, cinq entreprises représentaient, « une trentaine de plateformes et couvrent 90% des demandes »¹²³. De ce fait, la Cour des comptes a relevé les insuffisances liées à une trop grande dépendance de l'Etat à l'égard des opérateurs en communication électronique, et l'obligation systématique de recourir à des prestataires privés pour effectuer des interceptions judiciaires qui ressortent du domaine régalien¹²⁴, d'autant plus pour des procédures qui sont couvertes par le secret de l'instruction, ou qui sont protégées par le secret de la défense nationale.

2. La tendance préjudiciable à l'externalisation du traitement de données liées à la sécurité nationale

Dans la dépendance à des prestataires privés, le service français du renseignement intérieur est cependant allé plus loin, puisqu'il a délégué, par contrat, au prestataire privé américain Palantir¹²⁵, une société créée par l'agence américaine de renseignement extérieur (CIA), la gestion de l'analyse des données recueillies par la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), qui n'a pas les moyens aujourd'hui, de traiter toutes les données informatiques recueillies dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹²⁶. Ce prestataire privé étranger va ainsi installer ses propres logiciels de traitement des données au sein des locaux de la direction technique de la Direction générale de la sécurité intérieure¹²⁷.

En effet, alors que les trois quarts des effectifs de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ont pour mission de prévenir le terrorisme, toutes les données récoltées par

¹²⁰<http://rue89.nouvelobs.com/2014/03/13/les-ecoutes-vues-policiers-certains-parlent-toute-journee-lhorreur-250654>, consulté le 5 décembre 2016.

¹²¹<http://moreas.blog.lemonde.fr/2013/12/15/ecoutes-et-espionnage-les-francais-sous-surveillance/>, consulté le 6 décembre 2016.

¹²²http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/internet-sms-comment-thales-va-mettre-les-reseaux-francais-sur-ecoute_1425146.html, consulté le 8 décembre 2016.

¹²³<http://moreas.blog.lemonde.fr/2013/12/15/ecoutes-et-espionnage-les-francais-sous-surveillance/>, consulté le 6 décembre 2016.

¹²⁴Ainsi, « d'une façon générale, la faible traçabilité des réquisitions et des réponses apportées par les OCE tout comme la place prise par les sociétés d'appui technique aux interceptions ont soulevé, au moins jusqu'en 2015, des interrogations quant à la faculté pour les juges d'exercer le contrôle qui leur incombe et quant aux garanties de protection du secret de l'instruction », in Cour des comptes, *Référé sur les interceptions judiciaires et la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)*, 18 février 2016, p. 4.

¹²⁵« Outre son activité pour la CIA, Palantir œuvre dans le traitement des données pour le compte de la NSA, du FBI et des forces armées américaines », <http://www.parismatch.com/Actu/International/La-CIA-appellee-au-secours-par-l-antiterrorisme-francais-1138268>, consulté le 29 décembre 2016.

¹²⁶<http://www.parismatch.com/Actu/International/La-CIA-appellee-au-secours-par-l-antiterrorisme-francais-1138268>, consulté le 29 décembre 2016.

l'agence française du renseignement intérieur ne sont pas traitées ni analysées, et le sous-effectif de cette Direction en la matière nécessite donc l'intervention de la Direction générale de la sécurité intérieure¹²⁸. Faute de solution d'un prestataire privé français, la Direction du renseignement intérieur a alors pensé avoir recours à la société américaine Palantir, alors même « *que la DGSI est déjà très dépendante aux informations fournies par les agences américaines de renseignement, au premier rang desquels la NSA [...]. Le soutien de Palantir, prestataire historique de la NSA, pourrait même augmenter les synergies entre les deux services s'ils disposent à terme des mêmes logiciels* »¹²⁹. Par voie de conséquence, toutes les données traitées par ce prestataire américain, lié au renseignement américain, seront donc potentiellement copiées et envoyées aux services d'outre Atlantique. Les services de renseignement américain seront donc aptes à connaître de toutes les recherches effectuées par le service français de renseignement intérieur, que ce soit en matière de terrorisme, mais encore de lutte contre les ingérences, ce qui serait, avec pour situation singulière, que les Américains seraient donc au courant que les Français enquêtent sur les tentatives d'ingérence qu'ils mènent eux-mêmes en France. Si cet exemple concerne la Direction générale de la sécurité intérieure, il en va de même pour les interceptions effectuées par les opérateurs de télécommunications, puisque l'opérateur en télécommunications SFR¹³⁰, a été racheté par la société Numéricable¹³¹, qui appartient à un magnat franco-israélien des télécommunications, Patrick Drahi, et qui serait proche du renseignement extérieur israélien (Mossad)¹³². Il en va de la sécurité nationale de protéger les réseaux de télécommunications, surtout quand cet opérateur participe à des interceptions judiciaires, et dont, aujourd'hui, un service de renseignement peut avoir accès, et participer aux activités d'ingérence étatique.

B. Un monopole justifié par les demandes croissantes d'interceptions judiciaires

Depuis la loi du 10 juillet 1991, il est observable un accroissement significatif du nombre d'écoutes judiciaires. De 5 691 pour l'année 1991, elles passent à 10 413, en 1993, pour redescendre à 9 290, selon la Commission nationale des interceptions de sécurité¹³³. Ces chiffres sont cependant exacts, car ils ne sont pas représentatifs de la totalité des interceptions

¹²⁷ « La DGSI », *Intelligence online*, n°771, 23 novembre 2016.

¹²⁸ « *Les ingénieurs de la jeune direction technique (DT) de la DGSI se font largement aider, pour tenter de se faire une opinion, par leurs collègues de la DGSE. Une petite équipe de techniciens de [boulevard] Mortier a même été détachée à Levallois-Perret pour tenter de développer des solutions de fortune et éviter les doublons entre les deux services* », in « La DGSI à la peine sur ses datas », *Intelligence online*, n°760, 1^{er} juin 2016.

¹²⁹ « La DGSI courtise Palantir », *Intelligence online*, n°769, 26 octobre 2016.

¹³⁰ Société française de radio-téléphone.

¹³¹ Alors que le ministre de l'Économie, Arnaud Montebourg était fermement opposé à ce rachat par Numéricable, son successeur, Emmanuel Macron, a discrètement autorisé le rachat, in <http://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/bercy-donne-son-feu-vert-au-rachat-de-sfr-par-numericable-846083.html>, consulté le 19 mai 2017.

¹³² <http://television.telarama.fr/television/sur-i24-gloire-au-mossad-et-honneur-a-manuel-valls,142900.php>, consulté le 19 mai 2017.

¹³³ Plus exactement, il y a 5 691 écoutes judiciaires en 1991, 9 244 en 1992, 10 413 en 1993, 11 453 en 1994, 11 229 en 1995, 9 336 en 1996 et 9 230 en 1997, in Claudine GUERRIER, *op. cit.*, 2000, p. 205.

judiciaires¹³⁴, mais il est intéressant de voir le nombre grandissant d'autorisations données par le juge pour effectuer ces écoutes. En 2002, les écoutes judiciaires sont estimées à 12 711¹³⁵. Plus précisément, entre 2001 et 2004, les écoutes sont passées de 5 845 à 27 300, soit une augmentation de 460 %, pour un coût évalué à 84 millions d'euros en raison des factures faites par les opérateurs de téléphonie pour brancher les lignes sur écoute¹³⁶. Ces écoutes auraient encore augmenté de façon exponentielle, puisqu'il y a eu 26 000 interceptions judiciaires en 2008 et 35 000 en 2012, même si ce chiffre de 2008 est « quinze fois moins que l'Italie, douze fois moins que les Pays-Bas et trois fois moins qu'en Allemagne »¹³⁷. Ces chiffres sont toutefois incomplets, car ils ne comprennent pas le nombre d'écoutes non encadrées¹³⁸, par définition non comptabilisées.

Les entreprises liées aux communications téléphoniques et électroniques ont donc une place importante dans le système des écoutes, ce qui sous-entend aussi la nécessité de leur emploi et la dépendance de l'Etat en ce domaine. Même si les officiers de police judiciaire ont des équipements (prêtés gratuitement par les opérateurs privés) qui leur permettent de recevoir les réquisitions sans avoir à se déplacer, le nombre grandissant d'écoutes judiciaires, les frais engrangés par ces réquisitions ainsi que l'absence de centralisation liée à la multiplicité des opérateurs, ont amené l'Etat à se poser la question d'une limitation de la dépendance à l'égard de ces multiples, pour en privilégier une qui centraliserait le tout.

C. Une externalisation dispendieuse

Le budget des interceptions a toujours été imputé à l'Etat, et les opérateurs en communication électronique facturaient logiquement les réquisitions d'interceptions. Cependant, le législateur avait voulu, dans la loi de finances rectificative pour 2000, mettre à la charge des opérateurs les frais liés aux interceptions judiciaires, notamment les investissements, avec pour justification les nécessités de la sécurité publique¹³⁹. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition sur le motif de la juste rémunération des opérateurs,

¹³⁴ « Le 22 août 1996, le garde des Sceaux communique au Sénat les chiffres de France Télécom, en indiquant que la répartition d'entreprise de France Télécom ne correspond pas à la répartition par TGI et cours d'appel », in GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 205.

¹³⁵ Ces écoutes ont été effectuées sur 9 462 lignes téléphoniques, in NAIN (J.), *op. cit.*, 2011, p. 168.

¹³⁶ <http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2007-01-17/le-scandale-des-ecoutes/920/0/17800>, consulté le 20 novembre 2016.

¹³⁷ <http://rue89.nouvelobs.com/2014/03/13/les-ecoutes-vues-policiers-certains-parlent-toute-journee-lhorreur-250654>, consulté le 5 décembre 2016.

¹³⁸ « Régulièrement, un véhicule banalisé quitte la petite commune de Boullay-les-Troux dans l'Essonne, pour se rendre au 84, boulevard de Villiers à Levallois-Perret, dans les Hauts-de-Seine [...]. Le chauffeur s'engouffre prestement dans le parking souterrain. Sa cargaison recèlerait comptes rendus d'écoutes, identifications téléphoniques et autres e-mails interceptés à l'insu de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la CNCIS », in ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 55.

¹³⁹ Cette disposition aurait été le nouvel art. L. 35-6 C. P et T, selon lequel, « Les opérateurs autorisés en application des articles L. 33-1 et L. 34-1 mettent en place et assurent la mise en œuvre des moyens nécessaires aux interceptions justifiées par les nécessités de la sécurité publique. Les investissements réalisés à cette fin sont à leur charge », Projet de loi rectificative pour 2000, Assemblée nationale, texte adopté n°607, 21 décembre 2000, art. 48.

car, même s'il y a comme impératif, les nécessités de la sécurité publique, c'est à l'Etat et non aux opérateurs de prendre en charge les interceptions judiciaires¹⁴⁰.

La hausse du budget des écoutes judiciaires est lié à une utilisation voulue par les policiers et les magistrats, à tel point que le budget de ces écoutes en 2005 monte jusqu'à 69 millions d'euros, pour redescendre ensuite à 32,96 millions d'euros, en 2009, à la demande du ministère de la Justice qui souhaitait faire des économies dans ce domaine¹⁴¹. Ce budget va légèrement remonter pour atteindre 35,6 millions d'euros en 2010 et, 36,7 millions en 2011¹⁴², et 55 millions d'euros en 2015¹⁴³. De plus, avec le système qui consiste à louer des centrales d'écoutes appartenant à plusieurs sociétés privées, le budget impacté au ministère de la Justice est conséquent, puisqu'il a coûté 30 millions d'euros en 2012 et plus de 45 millions d'euros en 2013¹⁴⁴. Les frais d'interceptions judiciaires ont gravement augmenté la dépense publique, puisqu'en 2015, les interceptions judiciaires ont coûté 122, 55 millions d'euros¹⁴⁵.

L'Etat va essayer donc de rationaliser le budget des réquisitions, entre 2005 et 2009, en fixant les tarifs des différentes opérations d'interceptions. Avec l'arrêté du 22 octobre 2007, « *les coûts d'accès au service [sont de] 497 euros hors taxes par interception, sauf si le site d'interception est prééquipé* »¹⁴⁶. Par l'arrêté du 2 septembre 2008¹⁴⁷, le nouvel article A43-9 du Code de procédure pénale dresse une liste des tarifications en fonction des catégories de données. Les nouvelles tarifications de l'article A 43-9 du Code de procédure pénale sont apportées par l'arrêté du 21 mars 2012¹⁴⁸, puis par l'arrêté du 21 août 2013¹⁴⁹. Si l'Etat pratique aujourd'hui une politique tarifaire harmonisée, la situation financière liée aux tarifications n'est, cependant, pas une politique à mener sur le long terme, situation budgétaire considérée comme inadaptée pour la Cour des comptes¹⁵⁰.

¹⁴⁰ « *Le concours ainsi apporté à la sauvegarde de l'ordre public, dans l'intérêt général de la population, est étranger à l'exploitation des réseaux de télécommunications ; que les dépenses ne résultant ne sauraient dès lors, en raison de leur nature, incomber directement aux opérateurs* », Cons. const., 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, déc. n°2000-441 DC, §. 41.

¹⁴¹ <http://www.latribune.fr/technos-medias/telecoms/20100920trib000550710/enquete-ecoutes-telephoniques-une-facture-salee-pour-l-etat.html>, consulté le 7 décembre 2016.

¹⁴² <http://www.nextinpact.com/news/74741-en-2013-plate-forme-nationale-dediee-aux-interceptions-judiciaires.htm>, consulté le 7 décembre 2016.

¹⁴³ <http://www.europe1.fr/faits-divers/vers-des-economies-sur-les-tres-couteuses-ecoutes-judiciaires-2864881>, consulté le 9 mai 2017.

¹⁴⁴ <http://rue89.nouvelobs.com/2014/03/13/les-ecoutes-vues-policiers-certains-parlent-toute-journee-lhorreur-250654>, consulté le 5 décembre 2016.

¹⁴⁵ « *Dont 110,27 M€ sur frais de justice, catégorie particulière au sein du programme 166 Justice judiciaire qui a déjà fait l'objet d'observations critiques de la Cour, et 12,28 M€ au titre des investissements nécessaires aux interceptions, qui relèvent d'un budget différent [programme 218 Gestion des finances publiques et des ressources humaines]* », in Cour des comptes, *Rapport sur les interceptions judiciaires et la plate-forme nationale des interceptions judiciaires*, 18 février 2016, p. 1.

¹⁴⁶ Arr. du 22 octobre 2007 pris en application de l'art. D. 98-7 du Code des postes et des communications électroniques fixant la tarification applicable aux demandes ayant pour objet les interceptions de communications électroniques, *JORF*, n°248, 25 octobre 2007, p. 17 514, texte n°44, Annexe.

¹⁴⁷ Arr. du 2 septembre 2008 relatif aux frais de justice criminelle en matière de médecine légale, de traduction, d'interprétariat et d'administration ad hoc, *JORF*, n°212, 11 septembre 2008, p. 14 105, texte n°5, art. 2.

¹⁴⁸ Arr. du 21 mars 2012 pris en application des articles R.213-1 et R. 213-2 du Code de procédure pénale fixant la tarification applicable aux réquisitions des opérateurs de communications électroniques en matière de téléphonie, *JORF*, n°72, 24 mars 2012, p. 5 376, texte n°24, Annexe.

¹⁴⁹ Arr. du 21 août 2013 pris en application des articles R.213-1 et R. 213-2 du Code de procédure pénale fixant la tarification applicable aux réquisitions des opérateurs de communications électroniques, *JORF*, n°236, 10 octobre 2013, p. 16 666, texte n°1.

¹⁵⁰ « *Les différentes réformes engagées par le ministère de la Justice, comme la création de tarifs pour les prestations des OCE à partir de 2007 ou la mise en place d'un circuit centralisé et simplifié pour le paiement*

Aujourd'hui, et à la suite d'un avis rendu, le 15 septembre 2016¹⁵¹, par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), l'arrêté du 14 novembre 2016¹⁵² met à jour les tarifications de l'article A43-9, comprenant les tarifs des opérateurs de téléphonie mobile et de téléphone fixe. Par exemple, une interception téléphonique coûte 24 euros¹⁵³.

L'Etat a donc voulu harmoniser la politique tarifaire, seulement, la Cour des comptes a aussi soulevé le problème de la maîtrise budgétaire des réquisitions judiciaires et, souhaité la mise en place d'une structure de concentration des écoutes judiciaires, qui participerait aussi à la maîtrise budgétaire dans ce domaine¹⁵⁴. Cette préconisation de la Cour des comptes est une heureuse idée, non seulement pour regrouper les interceptions judiciaires, mais participer à un mouvement de simplification administrative et d'économie dans le budget de l'Etat.

§ 2 : Le souhait de l'exécutif de regrouper les écoutes judiciaires

Face au constat d'une externalisation des interceptions judiciaires et de leur coût, mais encore parce que des prestataires privés traitent des écoutes liées à la sécurité nationale, l'exécutif a souhaité regrouper les écoutes judiciaires. Si l'Etat a voulu mettre en place une structure, il ressort l'échec de la création d'une délégation interministérielle aux interceptions judiciaires (A). Malgré cet échec, il a été créé la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (B), comprenant les nombreuses difficultés liées à la mise en place de cette Plateforme (C).

A. L'échec de la création d'une délégation interministérielle aux interceptions judiciaires

Face au monopole d'entreprises privées dans ce domaine et, pour éviter les dysfonctionnements et l'éparpillement possible de l'information, lors du vote sur la loi relative au secret des correspondances, le 13 juin 1991, le député Jacques Toubon avait proposé la création d'un service central des interceptions qui aurait le statut d'établissement public administratif (EPA)¹⁵⁵. Cependant, comme le constate la Cour des comptes, en matière

de cette catégorie de frais de justice à partir de 2012, n'ont été que des remèdes provisoires : elles n'ont pas permis de redresser entièrement une situation profondément dégradée, du fait de l'inadaptation de ces procédures budgétaires à ce type d'opérations », in Cour des comptes, op. cit., 18 février 2016, p. 3.

¹⁵¹ Avis n°2016-1171 du 15 septembre 2016 sur un projet d'arrêté fixant la tarification applicable aux réquisitions judiciaires des opérateurs de communications électroniques, *JORF*, n°271, 22 septembre 2016, texte n°63.

¹⁵² Arr. du 14 novembre 2016 pris en application des articles R.213-1 et R. 213-2 du Code de procédure pénale fixant la tarification applicable aux réquisitions des opérateurs de communications électroniques, *JORF*, n°270, 20 novembre 2016, texte n°9, Annexe.

¹⁵³ *Ibid.*, Annexe III.

¹⁵⁴ « Le ministère de la Justice, en raison du lien établi, en France, entre la nature judiciaire de l'enquête et l'imputation de la dépense, prend en charge une partie importante des frais des interceptions, sans en avoir toutefois réellement la maîtrise [...] ; la PNIJ rendra possible le contrôle des réquisitions des enquêteurs et permettra de grandement simplifier celui des facturations des OCE », in Cour des comptes, op. cit., 18 février 2016, p. 4.

¹⁵⁵ *JOAN*, 2^e séance du 13 juin 1991, p. 3 148, 1^{ère} colonne.

d'interceptions judiciaires, aucune structure de regroupement des écoutes n'a été mise en place rapidement¹⁵⁶.

Par la suite, et en raison notamment du coût des réquisitions, l'Etat français a décidé de disposer de sa propre plateforme de centralisation. Ainsi, le décret du 17 novembre 2006, a créé la délégation aux interceptions judiciaires (DIJ), qui a pour but « *d'animer et de coordonner les actions visant à assurer la bonne exécution et la maîtrise des coûts des opérations [d'interceptions et de transmissions] lorsqu'elles sont ordonnées lors des procédures judiciaires* »¹⁵⁷. Cette délégation a pour mission la coordination dans « *la définition des modalités de mise en œuvre des réquisitions concernant les opérations judiciaires d'interception des correspondances émises par voie de communications électroniques ainsi que la définition des spécifications judiciaires des dispositifs d'interception, et le suivi technologique de ces dispositifs* »¹⁵⁸. La pratique et l'expérience ont, néanmoins, révélé que cette délégation a perdu au fur et à mesure « *sa vocation interministérielle. Le caractère interministériel de ses missions devrait être juridiquement formalisé et la nomination du délégué prononcée, comme prévu initialement, par le Premier ministre. [...] La DIJ, dont les moyens humains seraient impérativement à renforcer, le cas échéant, par redéploiement d'emplois, pourrait être érigée en service à compétence nationale* »¹⁵⁹. La Cour des comptes est ainsi favorable à un accroissement des compétences de la délégation des interceptions judiciaires dans ce domaine¹⁶⁰.

Dans un deuxième temps, est intervenu le décret du 30 juillet 2007¹⁶¹, créant une plateforme d'interception appelée « *Système de transmissions d'interceptions judiciaires* » (STIJ), c'est-à-dire une plateforme qui permet aux magistrats, aux officiers de police judiciaire et aux douaniers de récupérer les SMS, ainsi que les données de l'abonné du téléphone mobile concerné, de manière très simple et peu onéreuse¹⁶².

¹⁵⁶ « *Si l'Etat a su, pour les interceptions administratives, dites de sécurité, réagir assez promptement aux évolutions techniques, la création, pour les interceptions judiciaires, d'une structure nationale pour recevoir puis acheminer vers les enquêteurs les données des opérateurs dans les meilleures conditions de sécurité et de traçabilité, envisagée dès 2000 et préconisée par un rapport d'inspection remis au Premier ministre en 2004, n'a été décidée qu'en 2005* », in Cour des comptes, *op. cit.*, 18 février 2016, p. 3.

¹⁵⁷ Ces opérations sont « - les interceptions de correspondances émises par voie de communications électroniques ; - les transmissions par les opérateurs de communications électroniques des informations relatives aux contrats d'abonnements souscrits ; - les opérations permettant la conservation et la transmission des informations techniques relatives aux caractéristiques relatives aux caractéristiques des communications électroniques ou permettant l'identification des personnes et des connexions à des services de communications électroniques ainsi que la localisation des équipements utilisés », D. n°2006-1405 du 17 novembre 2006 modifiant le D. n°64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la Justice et instituant une Délégation aux interceptions judiciaires, *JORF*, n°268, 19 novembre 2006, p. 17 391, texte n°5, art. 4.

¹⁵⁸ D. n°2006-1405 du 17 novembre 2006 modifiant le D. n°64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la Justice et instituant une Délégation aux interceptions judiciaires, *JORF*, n°268, 19 novembre 2006, p. 17 391, texte n°5, art. 4.

¹⁵⁹ Cour des comptes, *op. cit.*, 18 février 2016, p. 5.

¹⁶⁰ « *La gestion, y compris financière, des prestataires privés d'appui technique aux interceptions [...], devrait relever de la délégation aux interceptions judiciaires (DIJ) et non de la direction des services judiciaires (DSJ) ; le recours à ces prestataires devrait être fortement encadré dans le cadre de marchés et ne plus donner lieu à des paiements à l'acte* », in *Ibid.*, p. 5.

¹⁶¹ D. n°2007-1145 du 30 juillet 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « *Système de transmission d'interceptions judiciaires* », *JORF*, n°175, 31 juillet 2007, p. 12 862, texte n°23.

¹⁶² En effet, « *les officiers de police judiciaire reçoivent automatiquement sur leur ordinateur les SMS et les données de connexion de l'abonné mobile surveillé, sans avoir à payer l'opérateur. Résultat, pour un investissement de 1 million d'euros, la « mini plate-forme » fait économiser chaque année environ 1,5 million*

Dans un troisième et dernier temps, et après la mise en place d'une structure de coordination avec la délégation aux interceptions judiciaires, l'Etat français a étudié l'idée de disposer de sa propre infrastructure de centralisation des interceptions judiciaires, en raison des inconvénients liés à l'utilisation d'intermédiaires privés¹⁶³, sans pour autant procéder à la création d'une telle structure publique.

B. La création de la Plateforme nationale des interceptions judiciaires

Des avantages étaient attendus par la création de la Plateforme nationale d'interceptions judiciaires (1), avec une création effective par le décret du 9 octobre 2014 (2).

1. Des avantages attendus par la création de la plateforme d'interceptions judiciaires

La volonté de l'Etat consiste à se doter d'une plate-forme qui regroupera toutes les interceptions de communications et de données de connexion, ordonnées par le juge d'instruction. Cette plate-forme doit couvrir un ensemble plus important de données que le Système de traitement d'interceptions judiciaires créé en 2007, celui-ci se cantonne néanmoins « *exclusivement aux réquisitions et interceptions judiciaires, prises sur le fondement du Code de procédure pénale* »¹⁶⁴. Plus exactement, cette plate-forme doit remplacer à l'avenir le STIJ, (pour les SMS), Cariatide et Primatice (pour l'Internet fixe et mobile)¹⁶⁵. A l'image du Groupement interministériel de contrôle, qui regroupe les écoutes administratives après autorisation du Premier ministre, la plateforme nationale d'interceptions judiciaires ne traite pas des autorisations données par les magistrats et ne fait que regrouper les interceptions judiciaires¹⁶⁶. Le système a donc pour but de centraliser « *plus de 5 millions de réquisitions judiciaires (liste des appels téléphoniques, identité d'un abonné derrière un numéro...) et près de 40 000 écoutes [judiciaires]* »¹⁶⁷. En effet, les chiffres ne cessent d'augmenter, par exemple, pour l'année 2012, il y a eu pas moins de 650 000 réquisitions

d'euros à l'Etat », <http://www.latribune.fr/technos-medias/telecoms/20100920trib000550710/enquete-ecoutes-telephoniques-une-facture-salee-pour-l-etat.html>, consulté le 7 décembre 2016.

¹⁶³Les « *les dispositifs actuels d'interception des communications électroniques et de réquisitions de données de connexion reposent sur un système hétérogène et décentralisé qui fait appel à plusieurs prestataires privés et présente des inconvénients majeurs* », in Délib. n°2014-009 du 16 janvier 2014 portant avis sur un projet de D. autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plateforme nationale des interceptions judiciaires » (demande d'avis n°AV 13023753), *JORF*, n°236, 11 octobre 2014, texte n°83.

¹⁶⁴*Ibid.*

¹⁶⁵http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/internet-sms-comment-thales-va-mettre-les-reseaux-francais-sur-ecoute_1425146.html, consulté le 8 décembre 2016.

¹⁶⁶Cette plateforme « *se limite à la gestion des réquisitions, c'est-à-dire à la gestion des procédures, des demandes, des réponses (retranscription, désinfection des codes malveillants, traduction, mise au clair), des procès-verbaux et des scellés, ainsi qu'à la gestion financière, aux statistiques et fonctionnelle de la plate-forme* », in Délib. n°2014-009 du 16 janvier 2014 portant avis sur un projet de D. autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plateforme nationale des interceptions judiciaires » (demande d'avis n°AV 13023753), *JORF*, n°236, 11 octobre 2014, texte n°83.

¹⁶⁷http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/internet-sms-comment-thales-va-mettre-les-reseaux-francais-sur-ecoute_1425146.html, consulté le 8 décembre 2016.

judiciaires¹⁶⁸. Outre les communications électroniques, déjà citées, le ministère de la Justice négocie aussi les clés de chiffrement de Skype et WhatsApp¹⁶⁹, qui sont des systèmes de téléphonie sur Internet très utilisés aujourd'hui, mais chiffrés et donc durs à obtenir pour les services de police et du renseignement intérieur. Cette négociation est devenue un rapport de force, puisque l'arrêté du 24 mars 2012¹⁷⁰ a notamment fixé le tarif d'une réquisition, concernant la téléphonie sur Internet et, en 2013, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), a sommé Skype de se déclarer comme opérateur, ce qui facilitera notamment le travail de réquisition de ces communications électroniques¹⁷¹.

Autre élément important, c'est le rappel de la compétence territoriale de cette structure, qui, à la différence des écoutes permises à l'étranger, avec la loi sur la surveillance des communications internationales¹⁷², ou encore avec le système des commissions rogatoires internationales, celle-ci « *ne traitera que des communications transitant par des opérateurs basés sur le territoire français* »¹⁷³.

Comme pour les autres centrales d'écoute, les policiers et magistrats disposeront d'une carte spécifique à insérer dans l'ordinateur, ainsi que d'un code secret afin d'utiliser le logiciel¹⁷⁴. La procédure électronique sécurisée permettrait ainsi d'éviter les « *écoutes taxis* »¹⁷⁵.

2. Une création effective avec le décret du 9 octobre 2014

La création de la plateforme nationale des interceptions judiciaires est intervenue avec le décret du 9 octobre 2014¹⁷⁶ portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires »¹⁷⁷, et a succédé au système de traitement des informations judiciaires¹⁷⁸ (au plus tard le 31 décembre

¹⁶⁸http://www.lepoint.fr/societe/le-big-brother-a-la-francaise-voit-le-jour-sous-terre-25-02-2014-1795623_23.php, consulté le 8 décembre 2016.

¹⁶⁹*Ibid.*.

¹⁷⁰Arr. du 21 mars 2012 pris en application des articles R.213-1 et R. 213-2 du Code de procédure pénale fixant la tarification applicable aux réquisitions des opérateurs de communications électroniques en matière de téléphonie, *JORF*, n°72, 24 mars 2012, p. 5 376, texte n°24, Annexe.

¹⁷¹<http://strategies.fr/actualites/marques/208360W/skype-somme-par-l-arcep-de-se-declarer-comme-operateur.html>, consulté le 8 décembre 2016.

¹⁷²Les articles L. 854-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure concernant les mesures de surveillance des communications électroniques internationales ont été introduits par la L. n°2015-1556 du 30 novembre 2016 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, *JORF*, n°278, 1^{er} décembre 2015, p. 22 185, texte n°1.

¹⁷³Délib. n°2014-009 du 16 janvier 2014 portant avis sur un projet de D. autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires » (demande d'avis n°AV 13023753), *JORF*, n°236, 11 octobre 2014, texte n°83..

¹⁷⁴http://www.lepoint.fr/societe/le-big-brother-a-la-francaise-voit-le-jour-sous-terre-25-02-2014-1795623_23.php, consulté le 8 décembre 2016.

¹⁷⁵En effet, pour demander une réquisition, « *les OPJ devront donner le nom du magistrat référent. « Le magistrat recevra alors un mail et pourra accéder depuis son propre ordinateur au brut des écoutes* » », in http://www.lepoint.fr/societe/le-big-brother-a-la-francaise-voit-le-jour-sous-terre-25-02-2014-1795623_23.php, consulté le 8 décembre 2016.

¹⁷⁶D. n°2014-1162 du 9 octobre 2014 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires », *JORF*, n°236, 11 octobre 2014, p. 16 159.

¹⁷⁷Ce décret a créé les articles R. 40-42 à R. 40-56 du Code de procédure pénale, au sein du nouveau chapitre III bis « De la plateforme nationale des interceptions judiciaires ».

¹⁷⁸*Ibid.*, art. 4.

2016)¹⁷⁹, cette structure qui fonctionne sous l'autorité du ministère de la Justice, voit son rôle inscrit à l'article R. 40-43 du Code de procédure pénale. Sa mise en œuvre est effectuée par la délégation aux interceptions judiciaires, elle-même dirigée par un magistrat¹⁸⁰, le conseiller d'Etat Mireille Imbert-Quaretta¹⁸¹, aidée d'un comité chargé d'assister la personnalité qualifiée chargée du contrôle de cette plate-forme¹⁸². Cependant, alors que le comité doit aussi comprendre un arrêté et un sénateur¹⁸³, l'arrêté de nomination des membres de ce comité ne fait mention pour le moment, d'aucun parlementaire. Etant donné l'importance et le caractère sensible des données collectées, le directeur de la plate-forme « *peut ordonner toutes mesures nécessaires à l'exercice de son contrôle. Cette personnalité et les membres du comité de contrôle disposent d'un accès permanent aux lieux où se trouve la plate-forme nationale des interceptions judiciaires. Elle établit un rapport annuel qu'elle adresse au Garde des sceaux, ministre de la Justice* »¹⁸⁴. Elle doit notamment regrouper le contenu des écoutes judiciaires prévues aux articles 100 à 100-7 et 706-95 du Code de procédure pénale, « *à la disposition des magistrats, des officiers et agents de police judiciaire de la Gendarmerie et la police nationales chargés de les seconder ainsi que des agents des douanes et des services fiscaux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires* »¹⁸⁵. De plus, l'article R. 40-46 va dresser une liste des informations qui peuvent être conservées par cette structure dans le cadre des réquisitions judiciaires.

Dans le fonctionnement de l'écoute, comme le prévoit l'article R. 40-45 du Code de procédure pénale, les réquisitions faites par les magistrats, les officiers et agents de police judiciaire, mais aussi les douaniers et agents des services fiscaux, sont envoyées à la plateforme. C'est ensuite à la plateforme de faire la demande auprès des opérateurs de télécommunications¹⁸⁶, opérateurs qui ne répondent qu'à la plate-forme, celle-ci transmettant ensuite aux services qui en avaient la demande originelle.

Les magistrats ainsi que les autorités expressément citées à l'article R. 40-47 du Code de procédure pénale, ont la possibilité d'accéder aux données à caractère personnel qui ont été collectées et interceptées. Si la disposition mentionne expressément le caractère limitatif et l'habilitation spéciale qui en découle, la liste des personnes ayant potentiellement accès à ces

¹⁷⁹ Etant donné le retard de mise en place de cette plate-forme, l'abrogation du D. n°2007-1145 créant le STIJ a été repoussée du 31 décembre 2015, au 31 décembre 2016, D. n°2015-1798 du 29 décembre 2015 modifiant le D. n°2014-1162 du 9 octobre 2014 relatif à la création de la Plate-forme nationale des interceptions judiciaires, *JORF*, n°302, 30 décembre 2015, p. 24 861, texte n°62, art. 1.

¹⁸⁰ CPP, art. R. 40-51.

¹⁸¹ Arr. du 27 novembre 2015 portant nomination de la personnalité qualifiée chargée du contrôle de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires, *JORF*, n°278, 1^{er} décembre 2015, p. 22 208, texte n°65.

¹⁸² Sont nommés dans ce comité Martine Comte, conseillère honoraire de la Cour de cassation ; Henry Serres, ingénieur général des mines ; et, Jean-Pierre Michel, général de brigade de la Gendarmerie nationale, Arr. du 25 novembre 2016 portant nomination des membres du comité chargé d'assister la personnalité qualifiée chargée du contrôle de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires, *JORF*, n°276, 27 novembre 2016, texte n°69.

¹⁸³ CPP, art. R. 40-54.

¹⁸⁴ *Ibid.*, art. R. 40-53.

¹⁸⁵ *Ibid.*, art. R. 40-43.

¹⁸⁶ L'art. R. 40-45 du Code de procédure pénale se réfère expressément à l'art. R. 15-33-68 1^o du même Code, selon lequel sont susceptibles de faire l'objet de demande de mise à disposition de données par voie électronique « *les opérateurs de communications électroniques tels que définis à l'art. L. 34 du Code des postes et communications électroniques, ainsi que les personnes morales prestataires mentionnées par la L. n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique* ».

données s'étend du magistrat, aux fonctionnaires des services de police, du ministère de la Justice et des douanes, jusqu'aux agents interprètes et agents de maintenance du système informatique.

Par la suite, comme pour les autres interceptions, celles concentrées par la plateforme sont placées sous scellés, jusqu'à prescription de l'action publique, les communications électroniques faisant l'objet d'une interception judiciaire et celles faisant l'objet d'une géolocalisation¹⁸⁷. De même, afin de contrôler l'identité des personnes ayant accès à ces informations, « toute opération relative au traitement fait l'objet d'un enregistrement comprenant l'identification de l'utilisateur, la date, l'heure et la nature de l'action »¹⁸⁸.

Enfin, la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé¹⁸⁹, donne un fondement législatif à la plateforme nationale d'interceptions judiciaires¹⁹⁰. L'article 230-45 du Code de procédure pénale dispose que les réquisitions judiciaires en matière d'interceptions, sont effectuées par cette plate-forme, hormis pour ce qui concerne les enregistrements et les procès-verbaux de destruction des interceptions de communications, ainsi que des données de géolocalisation¹⁹¹. Un décret non édicté pour le moment doit non seulement fixer les missions et modalités de fonctionnement, mais également fixer les modalités de centralisation et de conservation des interceptions judiciaires de communications électroniques¹⁹². La dernière évolution fut la création d'une Agence nationale des techniques d'enquêtes judiciaires, dont la mission est de mettre en œuvre la plateforme nationale des interceptions judiciaires¹⁹³, et de coordonner les techniques d'enquête numérique¹⁹⁴. Cette évolution est significative, et peut être une première étape vers un regroupement des interceptions judiciaires entièrement effectué par l'Etat, et non plus par un prestataire privé.

C. Les nombreuses difficultés liées à la mise en place de la plateforme

A l'origine, le souhait de mise en place d'une telle structure était « de pouvoir réaliser l'écoute simultanée de 4 000 communications. Les risques terroristes, notamment, ont nécessité de porter cette capacité à plus de 10 000 »¹⁹⁵. La mise en place de la plateforme

¹⁸⁷CPP, art. R. 40-49.

¹⁸⁸CPP art. R. 40-50.

¹⁸⁹L. n°2016-731 du 3 juin 2016 préc., art. 88.

¹⁹⁰La plateforme est prévue dans la partie législative du Code de procédure pénale, à l'unique article 230-45 du nouveau chapitre VI « De la plate-forme nationale des interceptions judiciaires ».

¹⁹¹« Le second alinéa des articles 100-4, 100-6, 230-38 et 230-43 du présent Code n'est pas applicable aux données conservées par la plate-forme nationales des interceptions judiciaires », CP, art. 230-45 al. 3.

¹⁹²CP, art. 230-45 al. 4.

¹⁹³« L'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires met en œuvre la plateforme nationale des interceptions judiciaires prévue au chapitre VI du titre IV du Livre 1^{er} du Code de procédure pénale. Elle est également compétente pour les techniques d'enquête mentionnées au même chapitre », D. n°2017-614 portant création d'un service à compétence nationale dénommé Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires et d'un comité d'orientation des techniques d'enquêtes numériques judiciaires, *JORF*, n°97, 25 avril 2017, texte n°27, art. 2.

¹⁹⁴« Elle est chargée, dans le cadre d'orientations générales définies par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, après avis du comité d'orientation des techniques d'enquêtes numériques prévu à l'article 5, d'animer et de coordonner les actions visant à assurer la bonne exécution et la maîtrise des coûts pour l'ensemble des actes qui relèvent de sa compétence. A cet effet, elle formule toute proposition de réglementation, d'organisation, de procédure ou technique relative à ces techniques d'enquêtes numériques et à leur mise en œuvre », *Ibid*.

¹⁹⁵<http://www.leparisien.fr/faits-divers/pagaille-dans-les-ecoutes-29-11-2016-6388440.php>, consulté le 20 décembre 2016.

nationale d'interceptions judiciaires a révélé de nombreuses difficultés. Alors que cette structure devait être une source d'économie, la création de cette Plateforme a aggravé la dépense publique (1). De plus, l'externalisation est toujours maintenue, puisque la gestion des réquisitions judiciaires est effectuée par un prestataire privé exclusif (2). Enfin, et le plus problématique, reste le préjudice d'action lié aux dysfonctionnements (3).

1. La création d'une plateforme aggravant la dépense publique

Alors que le but de cette plate-forme tenait notamment dans la diminution des coûts de fonctionnement, les frais de mise en place qui ne devaient coûter que 17 millions d'euros, sont montés, en 2013, à 43 millions d'euros, avec des frais supplémentaires potentiels estimés entre 40 et 50 millions d'euros¹⁹⁶. Le surcoût est lié aux frais d'équipement mais aussi à la mise à jour desdits équipements et logiciels¹⁹⁷.

La Cour des comptes a rendu, le 18 février 2016, un référé cinglant sur les interceptions judiciaires, mais aussi sur la plateforme nationale des interceptions judiciaires, en notant que, « *le projet de plate-forme a pris beaucoup de retard et n'est toujours pas, au début de 2016, entièrement opérationnel. Conçue en 2005, annoncée pour la première fois officiellement en 2006, la plateforme devait être opérationnelle à la fin de 2007 ou au début de 2008 : le marché passé pour sa conception et sa réalisation n'a été notifié au titulaire qu'en 2010 ; commencé en 2011, il ne devrait se terminer qu'à la fin de 2016* »¹⁹⁸.

Si les retards de cette structure d'interception judiciaire ont de nombreuses raisons¹⁹⁹, « *la principale conséquence négative du retard pris par la PNIJ est d'avoir fait perdurer un système à maints égards peu satisfaisant et de plus en plus coûteux, empêchant de surcroît la réalisation d'économies : chaque année de retard de la PNIJ a empêché à l'Etat de faire environ 65 M€ d'économies brutes* »²⁰⁰. Au total, la plate-forme devrait coûter, à la fin 2016, un peu plus de 100 millions d'euros (sans compter les frais de maintien en condition opérationnelle pour l'année 2017)²⁰¹.

¹⁹⁶http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/internet-sms-comment-thales-va-mettre-les-reseaux-francais-sur-ecoute_1425146.html, consulté le 8 décembre 2016.

¹⁹⁷ « *Orange, SFR, Bouygues Telecom, Free et Numericable ont dû déployer des fibres optiques jusqu'au site d'Elancourt pour répondre à leurs obligations légales d'acheminer les communications. En considérant les frais de mise à jour de leurs systèmes d'information, ils sont en droit de se faire rembourser une quinzaine de millions d'euros supplémentaires. Mais il y a pire [...] : « Les réseaux internet de la Police nationale n'offrent pas les débits suffisants pour se connecter à ce système dans de bonnes conditions et accéder aux écoutes à distance »*, in *Ibid.*

¹⁹⁸Cour des comptes, *op. cit.*, 18 février 2016, p. 6.

¹⁹⁹Les différentes causes sont : « *- la complexité technique du projet qui avait été initialement sous-estimée ; - la faiblesse, déjà signalée, d'une délégation aux interceptions judiciaires (DIJ) sous-dimensionnée pour un projet aussi important et complexe [...] ; - les freins extérieurs nombreux, allant de l'opposition des sociétés privées d'appui technique aux interceptions, qui ont été écartées du marché visant à créer la Plateforme nationale, jusqu'aux difficultés de coopération entre les ministères concernés ; - le pilotage interministériel insuffisant, résultant de choix organiques défaillants, notamment l'absence de légitimité de la DIJ et la rareté des interventions au niveau des services du Premier ministre, qui ne se sont manifestés que trois fois* », in *Ibid.*, p. 6.

²⁰⁰*Ibid.*, p. 6.

²⁰¹*Ibid.*, p. 7.

2. La gestion des réquisitions judiciaires par un prestataire privé exclusif

Si le regroupement des interceptions administratives se fait par une structure publique, le regroupement des interceptions judiciaires est assuré par une entreprise privée. De ce fait, la dépendance à un seul prestataire privé est soumise à critique (1°), avec des inquiétudes liées à la sécurité des informations récoltées (2°).

1° La dépendance à un seul prestataire privé soumise à critique

Avant la mise en place de la plate-forme d'interceptions judiciaires, six entreprises participaient au processus d'écoutes judiciaires. Elles se trouvent désormais lésées²⁰² par cette importante plate-forme²⁰³, elle aussi privée, puisque les serveurs de la PNIJ qui stockent les données sont la propriété de la société privée Thalès²⁰⁴. Les sociétés prestataires lésées ont donc demandé l'annulation du contrat entre l'Etat et Thalès, et ont vu leur demande rejetée en appel²⁰⁵.

En mars 2014, la sénatrice Nathalie Goulet (UDI) avait soulevé des inquiétudes à l'égard de l'entreprise Thalès, raison pour laquelle, elle « *avait demandé la création d'une commission d'enquête « sur le fonctionnement » et « les garanties techniques » de la nouvelle plateforme. Elle s'interrogeait notamment sur le bien fondé de confier le monopole des interceptions judiciaires à Thalès « dont on ne peut exclure qu'il connaisse des modifications dans son actionnariat, notamment avec des actionnaires étrangers »* »²⁰⁶. De plus, le statut de la plate-forme nationale d'interceptions judiciaires peut poser problème, d'autant plus parce qu'elle concerne les réquisitions judiciaires, qui pourraient mettre en avant un conflit d'intérêts si le prestataire privé devait être l'objet d'écoutes, comme cela a failli être le cas pour Thalès²⁰⁷.

2° Des inquiétudes liées à la sécurité des informations récoltées

Un autre problème, cette fois-ci technique, réside dans sa sécurité, puisque l'ancien directeur général de la police nationale, Frédéric Péchenard, craignait à raison que le site d'Elancourt²⁰⁸ soit attaqué au niveau informatique alors même qu'il concentre toutes les données de réquisitions judiciaires, raison pour laquelle un site de secours a été mis en place à

²⁰²Les sociétés prestataires Foretec, Midi System, SGME et Elektron ont vu leur demande rejetée devant la Cour administrative d'appel de Paris, celles-ci ayant exercé un recours en responsabilité contractuelle et extracontractuelle pour rupture unilatérale des relations contractuelles, CAA Paris, 31 juillet 2015, *Société Foretec et autres*, n°14PA03547.

²⁰³Quatre des six entreprises en question, privées d'une telle manne financière, avaient menacé de bloquer toutes les écoutes, http://www.lexpress.fr/actualites/1/societe/quatre-pme-decident-le-blocage-des-nouvelles-ecoutes-judiciaires_1625553.html, consulté le 7 décembre 2016.

²⁰⁴http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/internet-sms-comment-thales-va-mettre-les-reseaux-francais-sur-ecoute_1425146.html, consulté le 8 décembre 2016.

²⁰⁵CAA Paris, 17 mai 2014, *Sociétés Elektron et Foretec*, n°12PA00199.

²⁰⁶<https://www.publicsena.fr/lcp/politique/pnij-nouvelle-plateforme-nationale-d-ecoutes-oreilles-qui-sifflent-1273759>, consulté le 19 décembre 2016.

²⁰⁷http://www.lepoint.fr/societe/le-big-brother-a-la-francaise-voit-le-jour-sous-terre-25-02-2014-1795623_23.php, consulté le 8 décembre 2016.

²⁰⁸Site de Thalès où est installée la plateforme nationale des interceptions judiciaires.

300 mètres du site principal²⁰⁹. De plus, la Cour des comptes s'est logiquement posée une question en raison de l'impératif de sécurité nationale qui entoure les interceptions judiciaires²¹⁰.

Alors que la création de la plateforme de centralisation des interceptions judiciaires avait pour but de réduire fortement la dépendance envers les opérateurs de télécommunications, la décision politico-administrative est allée vers une dépendance plus forte envers le prestataire privé qui héberge la plateforme, en oubliant l'idée même d'essayer de regrouper les interceptions judiciaires avec une structure publique, ou développant une quelconque coopération avec les autorités administratives, avant de se tourner vers la sphère privée²¹¹.

Ainsi, par rapport aux questions inhérentes à la protection du secret et des intérêts fondamentaux de la Nation, la Cour des comptes préconise de « *renforcer, dans les limites imposées par les considérations de sécurité et de confidentialité, les coopérations internes à l'Etat entre la délégation aux interceptions judiciaires du ministère de la Justice, le Groupement interministériel de contrôle (GIC) et le ministère de l'Intérieur* »²¹². Au lieu de créer une structure privée de regroupement des interceptions judiciaires, l'Etat aurait dû, à place, créer une structure administrative, qui par définition, relève d'une administration, pour regrouper toutes les interceptions judiciaires. Par exemple, l'Etat aurait pu créer une Direction des interceptions judiciaires, relevant du ministère de la Justice, qui aurait pour but d'être la structure de regroupement des interceptions judiciaires.

A plus forte raison, il est dangereux de laisser à une entreprise privée le regroupement des interceptions judiciaires, étant donné l'impact de la plateforme au regard des libertés individuelles, dans la mesure où cette structure privée aura accès à toutes les données, à savoir « *fax, SMS, écoutes téléphoniques, mails, fadettes, géolocalisations, historiques de navigation, accès aux serveurs FTP, etc.* »²¹³, lui donnant ainsi l'équivalent d'un « *Big Brother* »²¹⁴ français.

²⁰⁹http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/internet-sms-comment-thales-va-mettre-les-reseaux-francais-sur-ecoute_1425146.html, consulté le 8 décembre 2016.

²¹⁰Le juge de la rue Cambon relève que, « *le choix de faire héberger la PNIJ, non par l'Etat, mais par un prestataire privé suscite des interrogations auxquelles la Cour, à l'issue de son contrôle, n'a pas pu obtenir de réponse. En particulier, elle n'a pas pu déterminer avec certitude les raisons qui ont conduit le ministère de l'Intérieur à refuser d'installer la Plateforme dans l'un de ses sites informatiques sécurisés, alors même que des études conduites préalablement avaient formulé des recommandations en ce sens. Face à une décision aussi importante, le ministère de la Justice, avant de confier l'hébergement à une société privée, aurait dû solliciter une décision interministérielle afin de trouver une solution plus conforme aux intérêts sécuritaires et financiers à moyen terme de l'Etat* », in Cour des comptes, *op. cit.*, 18 février 2016, p. 7.

²¹¹« *L'Etat s'est placé en position défavorable pour remettre en concurrence à court terme son exploitation et sa maintenance, ce qui est a priori financièrement pénalisant* », in *Ibid.*, p. 7.

²¹²*Ibid.*, p. 8.

²¹³http://www.lepoint.fr/societe/le-big-brother-a-la-francaise-voit-le-jour-sous-terre-25-02-2014-1795623_23.php, consulté le 8 décembre 2016.

²¹⁴En référence au « *Big Brother* » de l'ouvrage *1984*, de Georges Orwell, qui est omniscient.

3. Le préjudice d'action lié aux dysfonctionnements

Les insuffisances de la plateforme d'interceptions judiciaires ne se sont pas limitées au budget ou au prestataire privé, mais elles ont aussi porté sur les dysfonctionnements présents, empêchant le bon fonctionnement des réquisitions judiciaires²¹⁵.

De même, la technologie mise en place par le prestataire privé n'est pas encore compatible avec les connexions Internet des commissariats de police et de la Gendarmerie nationale, ce qui ralentit fortement l'usage du matériel électronique²¹⁶. Déjà, en mars 2015, une panne technique avait dû mettre fin à plusieurs centaines d'écoutes judiciaires, ce qui a même amené le prestataire Thalès à tout débrancher²¹⁷. Malgré les nombreux dysfonctionnements, la délibération du 15 octobre 2015 portant avis sur le projet de décret qui modifie le décret du 9 octobre 2014 souligne un paradoxe. En effet, « *d'une manière générale, le ministère [de la Justice] estime que l'utilisation de la PNIJ dans le cadre de cette phase pilote est satisfaisante, aussi bien en termes de rapidité de traitement des réquisitions et des réponses des opérateurs que de sécurité des échanges* »²¹⁸. Pour ne pas dire que la création de cette plateforme est un échec, le ministre de la Justice a plutôt préféré parler de bilan satisfaisant d'un organisme privé qui est coûteux, et qui fonctionne mal ou pas du tout. Cette position est symptomatique d'une déresponsabilisation de l'Etat, même quand les dysfonctionnements sont flagrants. De telles aberrations dès le début du projet auraient dû être les signes d'une réflexion plus approfondie sur la création d'une telle structure, mais aussi sur la possibilité de créer une structure publique à cet effet.

C'est, pourtant, en raison des différents dysfonctionnements, que les officiers de police judiciaire n'utilisaient pas totalement la plateforme nationale des interceptions judiciaires, au début de l'année 2016, et lui préféraient encore d'autres prestataires privés, pour les écoutes dont ils ont besoin²¹⁹. Ces dysfonctionnements ont perduré, puisque les 25 et 26 juillet 2016, il a été impossible aux officiers de police judiciaire de faire de nouvelles demandes d'interceptions par le biais de cette plate-forme²²⁰. En fait, il s'avère que « *la plateforme connaît régulièrement des petits bugs, des liaisons coupées ou autre qui peuvent faire perdre le travail de plusieurs semaines* »²²¹. Les problèmes techniques sont un préjudice sérieux pour

²¹⁵Pour les officiers de police judiciaire, « *l'interface est mauvaise. Nous n'avons plus accès directement au contenu des SMS ou au nom des utilisateurs des téléphones, c'est à n'y rien comprendre* », <https://www.publicsena.fr/lcp/politique/pnij-nouvelle-plateforme-nationale-d-ecoutes-oreilles-qui-sifflent-1273759>, consulté le 20 décembre 2016.

²¹⁶ « *A l'inverse du système précédant où l'on pouvait télécharger un appel et l'écouter hors connexion. Le PNIJ fonctionne en streaming. Pour vous donner un ordre d'idée. Il faut 1 minute pour écouter un appel de 4 minutes. Ouvrir un mail avec une photo prend 5 minutes. Comme c'est en streaming, il faut refaire cette manipulation à chaque fois et nous avons parfois des centaines d'appels pour une affaire* », in *Ibid*.

²¹⁷http://www.liberation.fr/france/2016/03/13/black-out-sur-les-ecoutes_1439376, consulté le 20 décembre 2016.

²¹⁸Délib. n°2015-358 du 15 octobre 2015 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat modifiant le D. n°2014-1162 du 9 octobre 2014 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires » (demande d'avis n°1207101 v2), *JORF*, n°302, 30 décembre 2015, texte n°186.

²¹⁹<https://www.publicsena.fr/lcp/politique/pnij-nouvelle-plateforme-nationale-d-ecoutes-oreilles-qui-sifflent-1273759>, consulté le 20 décembre 2016.

²²⁰http://www.liberation.fr/france/2016/08/07/ecoutes-une-plateforme-de-multiples-plantages_1470829, consulté le 20 décembre 2016.

²²¹*Ibid*.

toutes les enquêtes²²² ordonnées le procureur ou instruites par un magistrat, d'autant plus lorsqu'elles sont de très haute importance, par exemple, des SMS ont été perdus, lors de l'enquête menée par la Sous-direction antiterroriste (SDAT), concernant l'assassinat du prêtre Jacques Hamel, dans l'église de Saint-Etienne-du-Rouvray²²³.

Cette structure souffre donc, depuis sa mise en place, d'insuffisances au niveau opérationnel, ce qui est contre-productif par rapport au but invoqué pour sa création²²⁴. Pour le moment, ni l'Etat ni le prestataire n'ont pu pallier les dysfonctionnements, raison pour laquelle, les 9 et 10 mars 2016, le directeur général de la Gendarmerie nationale, Denis Favier, puis, le directeur général de la Police nationale, Jean-Marc Falcone, ont adressé un courrier de protestation au ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve²²⁵, et, le 28 novembre 2016, une lettre ouverte a été adressée par le président de la société Thalès par « *l'Union syndicale des magistrats (USM) et le Syndicat des cadre de la sécurité intérieure (SCSI) [qui] dénoncent ce qu'ils assimilent à un 'véritable fiasco' »*²²⁶. Alors qu'un consensus est établi sur le fiasco de cette structure, il est aberrant qu'aucune remise en cause de la création de cette structure n'ait été formulée par le ministère de la Justice, ou, à plus forte raison, par le Gouvernement.

Conclusion du Chapitre. La nouvelle architecture juridique liée aux pratiques du renseignement peut finalement s'expliquer, non pas comme un instrument coercitif, mais plutôt comme faisant de la surveillance, « *une stratégie visant à orienter les comportements à l'heure de la mondialisation et du capitalisme financier* »²²⁷. Cette mutation de l'architecture du renseignement souligne le fait que les mécanismes de renseignement « *ont progressivement intégré, à côté des objectifs et des modèles d'investigation purement policiers purement répressifs, des objectifs et des modèles proactifs, visant à assurer la prévention des dangers grâce à l'identification des potentiels terroristes ou criminels* »²²⁸. En ce sens, la police judiciaire répressive est reléguée au second plan, avec le traitement judiciaire de la menace

²²²« *Pour avoir une idée globale de l'ampleur de la problématique, il suffit de consulter l'assistance de la plateforme 'Foire aux questions' pour prendre conscience, au vu du volume, des incalculables obstacles auxquels sont confrontés les enquêteurs. La teneur des questions démontre la complexité et les difficultés recensées quotidiennement'. Pour le syndicat d'officiers de police, c'est bien simple : 'la PNIJ s'inscrit à contre-courant de l'efficacité'. Le défaut le plus criant restant le décalage entre l'enregistrement d'une conservation et son écoute, soit un délai incompressible qui peut aller jusqu'à une minute* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 262.

²²³http://www.liberation.fr/france/2016/08/07/ecoutes-une-plateforme-de-multiples-plantages_1470829, consulté le 20 décembre 2016.

²²⁴La Cour des comptes souligne qu'« *une plus grande indépendance entre briques fonctionnelles (transmission des réquisitions aux opérateurs de communication électronique ; automatisation des prestations annexes de types factures détaillées ; écoutes au sens strict ; géolocalisation en temps réel, etc.) aurait sans doute permis d'étaler davantage sa mise en service, en proposant aux enquêteurs et aux magistrats certaines fonctionnalités plus tôt (en particulier, la transmission sécurisée des réquisitions)* ». Ce souci organisationnel « *aurait permis à la fois de produire des économies plus précocement et de rassurer des utilisateurs légitimement soucieux de disposer d'un outil permanent, indispensable aux enquêtes pénales* », in Cour des comptes, *op. cit.*, 18 février 2016, p. 7.

²²⁵DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 264.

²²⁶<http://www.leparisien.fr/faits-divers/pagaille-dans-les-ecoutes-29-11-2016-6388440.php>, consulté le 20 décembre 2016.

²²⁷GOUPY (M.), « *Peut-on encore parler d'état d'exception à l'heure des « sociétés de surveillance » ?* », pp. 79-97, in CHARDEL (P.-A.) (dir.), *Politiques sécuritaires et surveillance numérique*, CNRS éd., Paris, 2014, p. 83.

²²⁸*Ibid.*, p. 84.

tandis que la police administrative prend le pas en tant qu'elle est une mesure préventive mais proactive de sauvegarde de l'ordre public. Une telle mutation « *s'effectue notamment au moyen de la généralisation de la surveillance [...], rendue possible par son ultra-technicisation, sur la base d'un traitement de l'information captée et enregistrée au moyen de logiciels de plus en plus performants* »²²⁹.

Deuxième élément, si la France dément la pratique d'une surveillance de masse, Bernard Barbier, l'ancien directeur technique du renseignement extérieur, avouait, en 2013, qu'avec quatre milliards d'objets connectés dont la possibilité d'une utilisation simultanée d'un milliard d'entre eux, les cibles aujourd'hui « *sont les réseaux du grand public [...], parce qu'utilisés par les terroristes* »²³⁰. Cette assertion met en avant le fait que, s'il n'y a pas une surveillance de masse dont l'objet serait de surveiller individuellement tous les citoyens à l'instar du *Big Brother* du roman 1984, la surveillance de masse est néanmoins présente en ce qu'il y a « *l'enregistrement et le traitement de l'information, notamment par le biais d'une numérisation qui permet un traitement mathématique, peuvent concerner des masses considérables de données, pour ensuite identifier et tracer l'activité d'un individu ou produire un savoir statistique sur certaines catégories de populations, d'activités, etc.* »²³¹.

De manière empirique, les Etats-Unis avaient instauré un cadre légal et étendu les mesures de surveillance avec le *Patriot Act* du 26 octobre 2001²³² qui avait été voté officiellement dans l'idée de lutter contre le terrorisme²³³. Puis, cet Etat est aujourd'hui revenu vers une limitation de ces mesures avec l'*USA Freedom Act* du 2 juin 2015²³⁴ qui, non seulement encadre les mesures de surveillance sur le territoire national américain, mais aussi, qui « *interdit à la NSA de stocker les métadonnées des communications téléphoniques. Ce sont les opérateurs téléphoniques qui s'en chargent désormais et les espions ne peuvent y avoir accès que sur décision judiciaire* »²³⁵. Surtout, au terme de quatorze ans d'une législation antiterroriste intrusive, « *aucune agence d'espionnage n'a été en mesure de démontrer que cette collecte de données de grande ampleur avait permis d'éviter le moindre attentat terroriste* »²³⁶.

De son côté, la France a fait le choix inverse des Etats-Unis, et a voté la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme²³⁷, la loi du

²²⁹ *Ibid.*, p. 84.

²³⁰ http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/04/revelations-sur-le-big-brother-francais_3441973_3224.html, consulté le 11 décembre 2016.

²³¹ GOUPY (M.), *op. cit.*, 2014, p. 84-85.

²³² <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/html/PLAW-107publ56.htm>, consulté le 11 décembre 2016.

²³³ La prévention de toute attaque terroriste par le *Patriot Act* avait ainsi permis une « *formulation sur la collecte de données [qui] était suffisamment vague pour permettre aux agences d'espionnage, et en particulier la NSA, de recueillir des documents à toutes les sources (courriers, fichiers de bibliothèque, recherches Internet, coups de téléphone...).* Mais ce que les Américains ne soupçonnaient pas, [...], c'est que la NSA collectait les métadonnées de quasiment toutes les communications téléphoniques passées sur le sol des Etats-Unis (les numéros des appelants et des récipiendaires, l'horaire et la durée, mais pas le contenu). Ensuite, l'agence avait toute latitude pour fouiller dans des milliards d'éléments bruts comme elle l'entendait, sans aucun contrôle judiciaire sérieux », in ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 180.

²³⁴ [/www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048](http://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048), consulté le 11 décembre 2016.

²³⁵ ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 181.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°263, 14 novembre 2014, p. 19 162.

24 juillet 2015 relative au renseignement²³⁸, la loi du 30 novembre 2015 sur les mesures de surveillance des communications électroniques internationales²³⁹ et la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé²⁴⁰ et, décrété pendant plus d'un an l'état d'urgence, à l'aide de plusieurs prorogations²⁴¹. Il ressort de cette législation récente que l'administrativisation des mesures de renseignement pose la question de la place de l'autorité judiciaire, qui intervient normalement *a priori* dans une procédure pénale intrusive, notamment liée à des techniques spéciales d'enquête ou des perquisitions judiciaires. L'absence d'autorité judiciaire couplée à l'extension du domaine d'action permis par la loi relative au renseignement, ouvrent « *la voie à la généralisation de méthodes intrusives, hors du contrôle des juges judiciaires, pourtant garants des libertés individuelles dans notre pays* »²⁴². Il ne faut pas perdre de vue ici que l'Etat de droit est, certes, marqué par les différentes menaces pouvant porter atteinte à la sécurité nationale, comme le terrorisme, mais, à partir du moment où la croyance d'une solution réside « *en l'émergence et la consolidation d'un état prétendu de sécurité qui se légitimerait par l'adoption de mesures de plus en plus sévères et de plus en plus attentatoires aux droits et libertés fondamentaux* »²⁴³, l'Etat de droit se met lui-même en péril, parce qu'il n'offre plus les garanties procédurales théoriquement accordées aux citoyens.

Le cadre juridique français de mesures sécuritaires²⁴⁴ doit donc aussi être évalué du point de vue des garanties de respect des droits et libertés, en raison des instruments étendus de cette surveillance généralisée, préventive tout autant que proactive, ce qui ne semble pas encore le cas. Par exemple, si la loi relative au renseignement a bien fait l'objet d'une étude d'impact²⁴⁵, celle-ci est insuffisante dans l'approfondissement de son analyse, notamment pour ce qui concerne l'étude sur les conséquences de la mise en place des techniques de renseignement, que ce soit au niveau des droits et libertés, ou au niveau économique²⁴⁶. Il faut

²³⁸L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc.

²³⁹L. n°2015-1556 du 30 novembre 2015 préc..

²⁴⁰L. n°2016-731 du 3 juin préc..

²⁴¹D. n°2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n°55 du 3 avril 1955, *JORF*, n°264, 14 novembre 2015, p. 21 297, texte n°44 ; L. n°2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, *JORF*, n°270, 21 novembre 2015, p. 21 665, texte n°1 ; L. n°2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril relative à l'état d'urgence, *JORF*, n°43, 20 février 2016, texte n°5 ; L. n°2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril relative à l'état d'urgence, *JORF*, n°117, 21 mai 2016, texte n°1 ; L. n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, *JORF*, n°169, 22 juillet 2016, texte n°2 ; L. n°2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril relative à l'état d'urgence, *JORF*, n°295, 20 décembre 2016, texte n°1.

²⁴²Entretien du juge Marc TREVIDIC pour le journal L'Express, in ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 97.

²⁴³LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), « Politique criminelle, renseignement et droits de l'homme. A propos de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *op. cit.*, juillet-septembre 2015, p. 763.

²⁴⁴« *Quelle que soit leur couleur politique, il est très malheureux que les soi-disants représentants du peuple – dès qu'on parle de sécurité, utilisent le procédé de manipulation démagogique qui vient des Etats-Unis et qui est devenu depuis VGE un moyen électoraliste en France –, jouent sur la notion de sécurité. Depuis, on n'en est jamais sorti. Ils tous compris, les partis et le personnel politique et leurs communicants que la manipulation émotionnelle du peuple est le meilleur vecteur pour faire oublier les vrais enjeux et leurs causes puisque l'émotionnel annule le recul sur la réalité et la capacité d'analyse. Cette méthode les dispense de parler de politique réelle et de société* », in Entretien avec Me Isabelle COUTANT-PEYRE, 10 février 2016.

²⁴⁵Etude d'impact, *projet de loi relatif au renseignement*, 18 mars 2015, PRMX1504410L/Bleue-1.

²⁴⁶Il n'y a pas eu d'étude approfondie sur « *les modalités techniques du recueil du renseignement, ainsi que leurs incidences pratiques et économiques (par exemple en matière de surveillance internationale, de mise en*

cependant objecter que le manque de précisions des techniques de renseignement s'explique par des raisons de souveraineté et de protection du secret²⁴⁷.

Pour conclure, il ressort que justifier de la lutte contre le terrorisme, est ainsi devenu « *l'argument principal pour mettre en place un dispositif mondial d'interception des données numériques* »²⁴⁸. La lutte contre le terrorisme devient donc un argument fallacieux facilitant la mise en place de mesures de surveillance à l'égard de toute la population, avec pour effet inquiétant, le consensus de la population dans le cadre d'une logique où la sécurité être mise en avant, au détriment des libertés²⁴⁹, et où le tout sécuritaire serait un moyen de conserver ses libertés²⁵⁰. Cependant, il ne faut pas oublier, comme l'avait justement prédit Benjamin Franklin²⁵¹, « *un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu de sécurité ne mérite ni l'une ni l'autre, et finit par perdre les deux* ».

Conclusion du Titre. De nombreuses structures ont été étudiées et mises en avant. Désormais, il faut procéder à une clarification de l'organisation administrative pour ce qui concerne la coordination du renseignement. A titre d'exemple, juste pour la lutte contre le terrorisme, il y a trois structures de coordination en comptant l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste, l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme, ainsi que le Conseil national du renseignement²⁵². Ce constat avait déjà été relevé par la Commission des Finances du Sénat parlant d'« *l'éclatement de l'architecture administrative* »²⁵³. De ce fait, un nombre trop élevé de structures de coordination fait non seulement double emploi, mais il participe

œuvre d'un dispositif de surveillance algorithmique ou d'utilisation d'un dispositif de proximité) », in LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), *op. cit.*, juillet-septembre 2015, p. 762-763.

²⁴⁷ « *Les modalités de mise en œuvre des mesures de surveillance considérées seront en revanche décrites dans un décret qui ne sera pas, pour sa part, pas publié – sur le modèle des décrets régissant certains fichiers de souveraineté. Leur divulgation dévoilerait en effet des informations de nature à porter gravement préjudice au secret de la Défense nationale et à entraver les missions des services spécialisés de renseignement* », in Etude d'impact, projet de loi relatif au renseignement, 18 mars 2015, PRMX1504410L/Bleue-1, p. 68.

²⁴⁸ LAURENT (S.-Y.), « Liberté et sécurité dans un monde anomique de données », pp.11-18, in Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *22^e rapport d'activité 2013-2014*, La documentation française, Paris, p. 16.

²⁴⁹ Une société sécuritaire au détriment des libertés est aussi le souhait des terroristes, car la société qu'ils attaquent s'enferme dans un cycle sécuritaire pour se protéger des attentats, les citoyens étant les premières victimes de cette logique sécuritaire. Oussama Ben Laden prévoyait, le 21 octobre 2001, un tel cycle sécuritaire : « *Je vous le dis, la liberté et les droits de l'homme en Amérique sont condamnés. Le Gouvernement des Etats-Unis entraînera le peuple américain – et l'Occident en général – dans un enfer insupportable et une vie étouffante* », in FOLLOROU (J.), *Démocraties sous contrôle. La victoire posthume d'Oussama Ben Laden*, CNRS éditions, Paris, 2014, p. 8-9.

²⁵⁰ « *Le consensus dont font l'objet les enjeux sécuritaires et la lutte contre le terrorisme nuit à un débat de qualité : tout se passe comme si la simple invocation d'une plus grande efficacité pouvait justifier l'adoption, sans aucune discussion, des mesures les plus attentatoires aux libertés et la construction d'une politique criminelle peu respectueuse des droits de l'homme* », in LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), *op. cit.*, juillet-septembre 2015, p. 763.

²⁵¹ Benjamin Franklin (1706-1790) a été Président de Pennsylvanie, et a participé à la rédaction de la déclaration d'indépendance des Etats-Unis, en 1776.

²⁵² FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 14.

²⁵³ Ce éclatement « *se traduit par une déperdition de moyens et un risque de conflit d'attribution positif ou négatif entre les services* », in DOMINATI (P.), Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », Commission des Finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 10.

aussi à des dysfonctionnements qui peuvent être gravement préjudiciables en matière de lutte contre le terrorisme²⁵⁴.

A ce propos, le président de la République Nicolas Sarkozy avait proposé de créer un ministère de la sécurité publique, regroupant les différents services de renseignement, et prenant leurs ordres directement du ministre de la sécurité publique²⁵⁵. Ce ministère de l'Intérieur élargi²⁵⁶ pourrait comprendre les services actuels du ministère de l'Intérieur, mais avec le rattachement des services du ministère de l'Economie et même du ministère de la Justice. L'idée de créer un ministère du Renseignement n'est pas saugrenue, car si elle n'est pas forcément appliquée par l'ensemble des Etats, la prise en compte récente mais accrue du renseignement en tant que politique publique a amené à la création de tels ministères. A titre d'exemple, « *quelques Etats ont franchi le pas : Israël en instituant en mai 2009 un ministère chargé des Relations internationales, des Affaires stratégiques et du Renseignement, et la Nouvelle Zélande en créant un ministère de la Sécurité nationale et du Renseignement en octobre 2014* »²⁵⁷.

La difficulté²⁵⁸ réside dans les champs de compétence propres à chaque service spécialisé de renseignement. Il y aurait toujours deux ministères qui traiteraient du renseignement, ce ministère de la sécurité publique pour les services liés à l'Intérieur et à l'Economie, et le ministère des Armées pour les services de renseignement militaires et extérieurs. De plus, la culture administrative française fait relever un nombre déjà trop importants de ministères créés à l'occasion de chaque nouveau Gouvernement, avec par exemple, pas moins de vingt ministres et dix-huit ministres délégués pour le seul Gouvernement Ayrault II formé en juin 2013²⁵⁹. A plus forte raison, « *on soulignera, à l'occasion, combien dans la redéfinition incessante des périmètres des ministères – avec ce que cela peut signifier matériellement – les appellations inutiles, redondantes ou fantaisistes peuvent être accumulées* »²⁶⁰. A la suite des élections présidentielles qui se sont tenues en mai

²⁵⁴ « *La commission d'enquête s'est beaucoup interrogée sur l'articulation des compétences entre l'UCLAT et l'EMOPT – qui disent par ailleurs travailler en parfaite harmonie. Il ressort des réflexions des personnalités entendues que l'UCLAT n'aurait pas disposé de l'autorité suffisante, du fait de son intégration au sein de la police nationale, pour imposer ce travail 'apostolique', selon l'expression du chef de l'EMOPT, lui-même, à l'ensemble de la chaîne préfectorale et, d'une manière générale, à l'ensemble des services du ministère de l'Intérieur* », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 188.

²⁵⁵ http://www.lexpress.fr/actualite/politique/lr/sarkozy-a-quoi-ressemblerait-son-grand-ministere-de-la-securite-publique_1732089.html, consulté le 6 février 2017.

²⁵⁶ <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/11/03/31001-20151103ARTFIG00314-un-grand-ministere-de-la-securite-mais-pour-quoi-faire.php>, consulté le 6 février 2017.

²⁵⁷ COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 267.

²⁵⁸ « *Les débats autour de la constitution et du périmètre des agences illustrent la difficulté à insérer le renseignement dans des organisations. Ils sont ainsi quasi permanents. En France, les six services de renseignement et de sécurité sont rattachés à trois ministères différents. Ils interviennent cependant avec d'autres entités administratives dépendantes de ces ministères. L'organisation nationale, clarifiée en 2008, n'est pas sans susciter des questions récurrentes : faut-il créer une agence concentrant les moyens de recherche technique comme la NSA américaine ? Fusionner les agences de contre-espionnage militaire (DRSD) et civil (DSSI) ? Revenir sur le rattachement ministériel de la DGSE en la replaçant auprès du Premier ministre, comme avant janvier 1966, ou en la rattachant même directement au président de la République ? Créer un véritable service de renseignement financier au sein du ministère à partir de TRACFIN ? Instituer une agence autonome de renseignement géospatial ?* », in *Ibid.*, p. 37-39.

²⁵⁹ GOHIN (O.), *Droit constitutionnel*, 3^e éd., LexisNexis, Paris, p. 821.

²⁶⁰ « *Dans le Gouvernement Fillon II qui continuait, comme depuis 1997, à féminiser des titres qui sont au masculin-neutre, on avait ainsi une ministre des Libertés, une secrétaire d'Etat aux Aînés, un ministre des Solidarités actives, avec, au surplus, une secrétaire d'Etat à la Famille et à la Solidarité qui, toutefois, ne*

2017, et l'élection du Président de la République Emmanuel Macron, il y a d'ailleurs eu une nouvelle appellation du ministère de la Défense, renommé ministère des Armées, et la création, lors du Conseil de défense et de sécurité nationale du 7 juin 2017, du Centre national du contre-terrorisme, qui doit assurer un pilotage stratégique du renseignement dans la prévention du terrorisme²⁶¹. La création de cette structure a été une occasion manquée de simplifier l'organisation administrative du renseignement, notamment pour ce qui concerne les structures de renseignement, et notamment la coordination des activités de renseignement, avec pour effet contraire, de créer une nouvelle structure s'amoncelant sur celles déjà existantes, et faisant double emploi avec le Conseil national du renseignement.

Au vu des précédents développements et de la complexité administrative française, il faudrait peut-être alors voir la mise en place d'une coordination qui « *ne se limite pas à l'orientation et à l'arbitrage entre les services, mais soit l'occasion d'une véritable synthèse opérationnelle de l'information, il conviendrait de créer une véritable cellule de coordination du renseignement, disposant (comme l'UCLAT dans le domaine du terrorisme) d'une petite équipe de fonctionnaires détachés des différents services, auxquels pourraient s'ajouter quelques analystes* »²⁶². En ce sens, alors que le rapport de mai 2013 sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement proposait de restreindre la formation du Conseil national du renseignement²⁶³, il serait au contraire plus intéressant de l'accroître et de le renforcer. Ce renforcement devrait prendre en compte l'élargissement de la communauté française du renseignement et la diversité des services la composant²⁶⁴.

Les agences en droit public français existent, bien qu'elles n'appartiennent à aucune catégorie juridique, car elles « *ont été le plus souvent créées sous la forme d'établissements publics administratifs* »²⁶⁵. Elles peuvent être néanmoins définies par des critères que sont l'autonomie²⁶⁶ et « *l'exercice d'une responsabilité qualifiée de 'structurante' dans la mise en œuvre d'une politique nationale* »²⁶⁷. Cette structure est donc intéressante parce qu'elle est

dépend pas de lui. Dans le Gouvernement Valls II, formé le 25 août 2014, on notait une ministre de l'Egalité des territoires, par ailleurs chargée de la Ruralité, malgré l'existence d'un ministre de l'Agriculture, ou encore d'un secrétaire de la Simplification quand un autre était chargé de la Mémoire », in *Ibid.*, p. 822.

²⁶¹ *Le Figaro*, jeudi 8 juin 2017, p. 4.

²⁶² WARUSFÈL (B.), « Structures et évolutions du renseignement en France », *Droit et défense*, 94/1, janvier 1994, p. 33.

²⁶³ URVOAS (J.-J.) et VERCHÈRE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 111.

²⁶⁴ « *Malgré cette diversité, on peut retenir qu'une agence de renseignement est avant tout un organisme gouvernemental destiné principalement au recueil et au traitement du renseignement, au prix d'un savoir-faire particulier et dans un cadre juridique spécial. Elle n'est donc pas assimilable à une administration ordinaire* », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 41.

²⁶⁵ Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2012 : Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, La documentation française, Paris, 2013, p. 39.

²⁶⁶ « *L'agence n'est ni indépendante ni inscrite dans le schéma hiérarchique traditionnel de l'administration centrale et des services déconcentrés. [...] Elle est autonome : cette autonomie s'acquiert soit par l'existence d'une personnalité morale, qui exclut l'exercice du pouvoir hiérarchique, soit par la qualité de SCN [service à compétence national]. Certes, les SCN restent soumis au pouvoir hiérarchique. Mais ils se démarquent de la ligne hiérarchique traditionnelle et bénéficient d'une importante autonomie de fait, en raison de leur rattachement direct au ministre ou du caractère opérationnel – et souvent technique – de leur mission, qui rend l'administration centrale peu à même d'intervenir au quotidien dans l'exercice de celle-ci* », in *Ibid.*, p. 57.

²⁶⁷ « *L'agence n'est pas un simple opérateur de services. Elle structure le domaine dans lequel elle intervient, par un rôle normatif, financier, d'expertise ou simplement parce qu'elle est l'opérateur exclusif ou très dominant d'une politique publique* », in *Ibid.*, p. 57.

signe de souplesse, d'autant plus si elle est érigée en service à compétence nationale (SCN), car « le choix d'un SCN permet de maintenir l'autorité hiérarchique du ministre et facilite les mouvements de personnels avec le reste de l'administration »²⁶⁸. Dans le cadre d'une organisation administrative déjà complexe voire « balkanisée » pour ce qui concerne les services de renseignement, la formule de l'Agence est cohérente si la création ne s'observe pas comme un démembrement supplémentaire de l'Etat, mais plutôt « en appréhendant au contraire l'Etat et les agences comme composantes d'un même système, il est [alors] possible de s'atteler à la résolution de ces problèmes, en faisant le départ entre les bonnes et les mauvaises raisons de recourir aux agences, en identifiant les moyens d'une réhabilitation de l'Etat central »²⁶⁹. L'Agence est une solution alternative, préconisée par le Conseil d'Etat, et appliquée pour la coordination de la lutte contre la corruption, substituant, le 9 décembre 2016, le Service central de prévention de la corruption, par l'Agence française anticorruption²⁷⁰. Une telle solution ayant été déjà retenue pour la coordination des enquêtes anticorruption, elle devrait aussi avoir à s'appliquer pour le renseignement.

Les agences sont souvent créées « du fait de l'émergence d'une nouvelle politique publique »²⁷¹, ce qui est le cas pour le renseignement, devenu une politique publique²⁷² avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²⁷³. De surcroît, des agences existent déjà en matière de mutualisation des moyens²⁷⁴, mutualisation qui « consiste, pour des organismes autonomes, à mettre en commun des moyens pour assurer certaines fonctions »²⁷⁵. Ce point renvoie ici à la thématique de la mutualisation des moyens à travers l'angle de la coordination du renseignement, mais aussi en matière de partage des différentes cultures professionnelles liées aux différents services de renseignement, mutualisation et partage qui seraient renforcés avec un organisme déjà créé, l'Académie du renseignement. Autre argument important plaidant en faveur de la création d'une agence, c'est « la facilité accrue des agences à recruter des personnels disposant d'une expertise distincte de celle habituellement présente dans les administrations »²⁷⁶. Enfin, le Conseil d'Etat a développé des critères qui cumulés plaident en faveur de la création d'une agence, à savoir : « - l'utilité de la spécialisation dans les tâches de gestion à grande échelle (critère de l'efficacité) ; - la nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'Etat (critère de l'expertise) ; - le caractère prépondérant des partenariats avec les collectivités territoriales ou avec des acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de la politique publique (critère du partenariat) ; - la nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans les processus

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 40.

²⁶⁹ Conseil d'Etat, *op. cit.*, 2013, p. 117.

²⁷⁰ L. n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *JORF*, n°287, 10 décembre 2016, texte n°2.

²⁷¹ Conseil d'Etat, *op. cit.*, 2013, p. 38.

²⁷² CSI, art. L. 811-1.

²⁷³ L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 2.

²⁷⁴ Par exemple, l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) ou encore la Réunion des musées nationaux (RMN).

²⁷⁵ Conseil d'Etat, *op. cit.*, 2013, p. 45.

²⁷⁶ « Elle a joué en particulier en faveur de la mise en place des agences sanitaires. Elle ne s'explique pas par un facteur unique, mais par une conjonction d'éléments ayant trait au statut, à la rémunération et aux conditions de travail », in *Ibid.*, p. 81.

*récurrents de décision (critère de la neutralité) »*²⁷⁷. Hormis le critère de la neutralité qui ne peut avoir lieu car la coordination du renseignement est nécessairement un pilotage politique, une agence de coordination du renseignement cumulerait le critère de l'efficacité étant donné la spécialisation du domaine du renseignement, le critère de l'expertise pour la même raison que le critère précédent, mais aussi le critère du partenariat, dans la mesure où la défense et la sécurité nationale ne doivent pas être des domaines propres à des administrations centrales mais elles peuvent et doivent aussi concerner tant les collectivités territoriales que la société civile.

Au regard de tous ces éléments, le Conseil national du renseignement ne serait plus une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale, mais il pourrait devenir une Agence de la communauté du renseignement (ACR), un établissement public administratif avec le statut de service à compétence nationale. Le coordonnateur serait directeur adjoint du conseil d'administration de cette Agence, mais en tant que le chef de l'Etat préside le Conseil national du renseignement, ce dernier présiderait aussi les réunions de l'Agence de la communauté du renseignement en tant que directeur de fait et de droit du conseil d'administration²⁷⁸. Des réunions générales regroupant tous les directeurs de service ainsi que les ministres ou leurs délégués pourraient avoir lieu, mais il serait intéressant d'y créer des départements liés aux missions assignées aux services de renseignement, conformément à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure. Ainsi, cette Agence pourrait comprendre sept départements, divisions ou missions assignés en fonction des menaces sur la sécurité nationale²⁷⁹.

La création de cette Agence sur les bases du Conseil national du renseignement pourrait aussi s'accompagner d'une restructuration du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, en matière de secrétariat, mais aussi concernant la sécurité des systèmes d'information et la politique publique de sécurité économique relevant aujourd'hui dudit Secrétariat.

Dans le même ordre d'idées, mais cette fois-ci en matière de regroupement du renseignement technique, le « *préfet [Rémy] Pautrat, ancien directeur de la DST, [...] s'est prononcé pour la création d'une structure unique dédiée au renseignement électronique, homologue de la NSA et du GCHQ* »²⁸⁰. Ce rattachement pourrait se faire sous la direction du service de renseignement extérieur français, cependant celui-ci n'est pas totalement soumis au contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de recueil de renseignement, alors que les autres recueils de renseignement le sont, que ce soit par le Groupement

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 120.

²⁷⁸ « *Le conseil d'administration doit être le lieu privilégié où se discute la stratégie de l'agence* », in *Ibid.*, p. 165.

²⁷⁹ Ainsi ces départements ou missions porteraient sur : « 1° l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; 2° les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; 3° les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; 4° la prévention du terrorisme ; 5° la prévention : a) des atteintes à la forme républicaine des institutions ; b) des actions tendant au maintien ou à la reconstitution des groupes dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; 6° la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ; 7° la prévention de la prolifération des armes de destruction massive », CSI, art. L. 811-3.

²⁸⁰ WARUSFEL (B.), *op. cit.*, janvier 1994, p. 33.

interministériel de contrôle (GIC) ou la nouvelle plateforme nationale d'interceptions judiciaires (PNIJ). Si le renseignement technique peut être conservé par la Direction nationale de la sécurité extérieure avec la plateforme nationale de cryptanalyse et de décryptement (PNCD), les écoutes et techniques de recueil de renseignement pourraient être centralisées par le Groupement interministériel de contrôle, que ce soit pour les interceptions administratives ou judiciaires, évitant notamment une externalisation dans le domaine sensible des interceptions de communications et données de connexion.

Avant une telle restructuration, il faudrait néanmoins veiller à l'indépendance des communications recueillies, ce qui n'est pas encore le cas, puisque la masse des données informatiques sont sous-traitées pour analyse à une entreprise privée liée au renseignement américain.

De l'étude de l'organisation administrative du renseignement, et de la coordination des activités de renseignement, il ressort la nécessité d'améliorer la coordination du renseignement, en la renforçant, mais surtout en l'harmonisant et en la clarifiant. Cependant, un tel renforcement du pouvoir politique doit aussi s'accompagner d'un renforcement des mesures de contrôle, qu'elles soient administratives, parlementaires et juridictionnelles.

Conclusion de Partie. La loi du 24 juillet 2015 a été une avancée pour encadrer juridiquement les activités de renseignement, et donner les outils juridiques au renseignement humain, et un cadre aux techniques de renseignement. Cette avancée a été complétée, pour les techniques de renseignement, par un avis préalable auprès de la Commission nationale des techniques de renseignement. La lutte contre le terrorisme a justifié l'utilisation de nombreuses techniques de renseignement, qui s'avèrent être intrusives et porter une atteinte importante au respect au droit à la vie privée, et au secret des correspondances. C'est pour cette raison qu'une loi sur le droit à la protection à la vie privée et des données personnelles devait suivre la loi relative au renseignement, afin d'équilibrer les mesures de protection de la sécurité nationale intrusives et le respect du droit à la vie privée²⁸¹, mais, en juin 2017, elle ne fut toujours pas adoptée.

A l'avenir, tout élargissement des techniques à des fins autres que le terrorisme doit être le signal d'une avancée vers la surveillance de masse, ce qui est déjà le cas avec la mise en place d'un algorithme, autant dangereux qu'inefficace. La loi du 24 juillet 2015 précitée a enfin créé le statut du lanceur d'alerte pour les agents, mais les modalités de mise en œuvre sont beaucoup trop lourdes, et même s'il est prévu que l'agent en question ne sera pas sanctionné, il semble difficile d'imaginer, avec une telle procédure, que l'agent en question utilise ce statut de lanceur d'alerte.

Par les moyens mis en œuvre, qui restent encore insuffisants, comme par exemple pour l'architecture budgétaire du renseignement, les moyens du renseignement ont été accrus, et l'on peut dire que la politique publique du renseignement a progressivement été prise en

²⁸¹Lors d'un colloque à l'Unesco sur la protection des données, le 8 décembre 2014, le Premier ministre Manuel Valls avait affirmé que « *ce débat politique aura une traduction dans la loi en France en 2015 et en 2016. Un projet de loi réaffirmera de manière solennelle le droit à la protection de la vie privée et des données personnelles. Il garantira un contrôle effectif et indépendant de l'intégralité des actes dérogatoires au droit commun accomplis par les services de renseignement* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, p. 172.

compte par les pouvoirs publics, et par les parlementaires. Des efforts sont néanmoins nécessaires à apporter, que ce soit au niveau du nombre de personnels à recruter, mais encore des moyens financiers. Ce renforcement, qui est certes le corollaire d'une dépense publique plus importante, est indispensable à l'action effective menée par les différents services de renseignement. Elle ne doit cependant pas se voir comme une dépense inutile, mais bien comme un investissement concourant à la stratégie de sécurité nationale.

Il ressort que la priorité est progressivement donnée au renseignement technique. Le *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2013 prévoit que, d'ici 2025, les forces aériennes françaises comprendront en matière de renseignement seront renforcées d'avions et de drones de surveillance aux fins de recueil du renseignement militaires²⁸². Cet engagement budgétaire s'observe dans le cadre de la loi de finances pour 2015²⁸³ car, il a été noté une hausse en 2015, de l'action 7 « Commandement et maîtrise de l'information », dans le cadre du programme 146 « Equipement des forces », pour se maintenir en 2016, à 1, 85 milliards d'euros²⁸⁴. L'important budget consacré au renseignement technique d'intérêt militaire met ainsi en exergue la priorité de cette méthode d'acquisition du renseignement. Nonobstant, la priorité donnée au renseignement technique ne doit pas remplacer le renseignement humain. La priorisation du renseignement électronique est influencée le dogme américain, suivi par les autres services de renseignement occidentaux, selon lequel « *le renseignement électronique devait conserver la priorité sur le renseignement de source humaine* »²⁸⁵. Cette vision du primat du renseignement technique s'accorde d'autant plus avec l'avènement des systèmes d'information et de communication qui se développent actuellement, mais, ces mêmes systèmes restent néanmoins vulnérables aux tentatives d'interceptions²⁸⁶. A titre d'illustration, c'est l'interception d'un appel téléphonique qui a permis de localiser Oussama Ben Laden mais, grâce à un informateur²⁸⁷. En allant plus loin, la croyance en un renseignement technique producteur d'informations est une erreur commise par l'agence de renseignement américaine (CIA), qui a priorisé le renseignement technique au détriment du renseignement

²⁸²Plus précisément, « 7 avions de détection et de surveillance aérienne [...], 12 drones de surveillance de théâtre, des avions légers de surveillance et de reconnaissance », in *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 96.

²⁸³L. n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, *JORF*, n°301, 30 décembre 2014, p. 22 828, texte n°2.

²⁸⁴Le maintien du budget s'explique « du fait de la montée en puissance des programmes CERES (système de renseignement par satellite), MUSIS²⁸⁴ (Multinational space-based imaging system pour la surveillance, la reconnaissance et l'observation) [...] et MALE (drones de moyenne altitude et longue endurance) », in GAUTIER (J.), REINER (D.) et PINTAT (X.), *Avis sur la loi de finances pour 2016, Défense : Equipement des forces*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°166, Tome VIII, 19 novembre 2015, p. 55.

²⁸⁵« Mais ce dogme a explosé avec les tours du World Trade Center, le 11 septembre 2001. Les satellites n'ont jamais permis de prévoir les attentats d'Al-Qaïda », in JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 36.

²⁸⁶Les systèmes d'information et de communication (SIC) « deviennent de plus en plus vulnérables dans la mesure où l'émetteur d'un message ne contrôle plus le stockage et la communication de ses messages, et que la captation des traces laissées par ceux-ci est de moins en moins visible », in PAECHT (A.), *Rapport d'information sur les systèmes de surveillance et d'interception électroniques pouvant mettre en cause la sécurité nationale*, Commission de la défense et des forces armées, Assemblée nationale, n°2623, 11 octobre 2000, p. 22.

²⁸⁷« Selon certaines informations, en 2010, un appel téléphonique destiné à Abou Ahmed al-Kuwaiti, connu des services de renseignements comme étant l'un des messagers de confiance employés par le chef d'Al-Qaïda, a mené les Américains à s'intéresser à la résidence d'Abottabad », in CHARRET (A.), *La guerre secrète des écoutes*, Ed. Ouest-France, Rennes, 2013, p. 94.

humain, ce qui peut être considéré comme une anomalie des méthodes de renseignement américain n'ayant pas pu détecter les attentats commis aux Etats-Unis, le 11 septembre 2001²⁸⁸. Ce qu'il faut prendre en compte aujourd'hui, c'est la nécessité de ne pas abandonner le renseignement humain au profit du renseignement technique afin d'éviter des situations préjudiciables qui auraient pu être connues et anticipées, grâce à du personnel formé à cet effet.

L'acquisition du renseignement technique permet de produire du renseignement de qualité et en quantité, mais il reste, cependant, onéreux et majoritairement financé par la France dans le cadre de la coopération européenne. Cet élément met en évidence le fait qu'il est difficile de mettre en place, dans la pratique, un partenariat entre Etats en matière de renseignement spatial. La France a donc besoin de s'émanciper pour devenir indépendante, celle-ci étant liée à la préservation de la souveraineté de la France, comme le rappelle le *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2013 qui non seulement se réfère logiquement à l'article 3 de la Constitution²⁸⁹, mais lie aussi l'indépendance et la souveraineté au développement des moyens et techniques de renseignement²⁹⁰. Il est donc paradoxal, en ce sens, d'affirmer à la fois une volonté d'indépendance nationale et, de maintenir une politique de coopération européenne concernant un sujet aussi sensible que le renseignement, et qui, à plus forte raison, a montré ses faiblesses.

Il ressort enfin de cette étude la présence d'une constellation de structures militaires au sein des trois armées affectées au renseignement technique. Cette balkanisation est due au fait que la Direction du renseignement militaire n'a pas d'autorité directe sur ces structures de renseignement, même si elle reste au sommet de la chaîne de commandement des renseignements recueillis par toutes ces structures propres aux armées²⁹¹. Par exemple, il est nécessaire d'envisager de mettre à jour l'organisation administrative du renseignement spatial²⁹². La recherche d'une meilleure organisation administrative est par ailleurs à mettre en lien avec l'éparpillement des moyens et des structures. Par voie de conséquence, ces entités ne dépendant pas d'une chaîne directe de commandement nécessitent le travail de coordination et ne permettent pas la communication indispensable dans la chaîne du

²⁸⁸L'agence américaine de renseignement « s'est tellement entichée de technologie qu'elle ne fait plus confiance qu'aux photos satellite. Ce qu'il nous faut maintenant plus que jamais, c'est une agence dotée d'oreilles et d'yeux humains, capables d'épier et de détecter les sinistres projets de ceux qui cherchent à nous nuire », in BAER (R.), *La chute de la CIA. Les mémoires d'un guerrier de l'ombre sur les fronts de l'islamisme*, 2001, traduction française, J-C Lattès, 2002, p. 389.

²⁸⁹ « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément », C., art. 3.

²⁹⁰*Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 20.

²⁹¹MASSON (M.), « La contribution du renseignement d'intérêt militaire », in LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 265.

²⁹²En effet, « au-delà de l'apparente performance [...], des problèmes d'organisation et une absence de doctrine se manifestent qui aboutissent au final à une utilisation déficiente des équipements militaires d'observation spatiale. En effet, outre la redondance des moyens déployés par les différents services, près de deux tiers des « images » ne font l'objet d'aucune exploitation, le renseignement extrait ne profite qu'à un nombre très limité d'acteurs de la Défense, et les ressources financières consacrées au développement de cet outil sont bien supérieures au bénéfice retiré par les organes destinataires », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois

renseignement²⁹³. De surcroît, le caractère interarmées de la Direction du renseignement militaire et la reconnaissance officielle de cette Direction en tant que membre à part entière de la communauté du renseignement²⁹⁴, devraient dans un souci de rationalisation, influencer vers le regroupement du renseignement électronique de l'Armée de terre comme celui de la Marine nationale, voire être absorbés au sein de la Direction du renseignement militaire. Les moyens mis à la disposition de chaque Armée seraient partagés, tout autant que les informations recueillies. A plus forte raison, la mise en commun des moyens humains et des matériels éviterait toute dispersion dans l'acquisition du renseignement d'origine électronique. Le constat d'une balkanisation des services de renseignement électronique au sein des Armées, mais aussi des structures de traitement du renseignement recueilli, plaide pour un regroupement total de ces structures sous l'autorité de la Direction du renseignement militaire.

Ainsi, au regard de cette organisation assez hermétique du renseignement technique, dans leur rapport d'information de 2013, Jean-Jacques Urvoas et Patrick Verchère, ont préconisé l'idée pertinente, de regrouper les entités du ministère des Armées chargées du renseignement technique²⁹⁵. C'est la raison pour laquelle, depuis l'arrêté du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, cette Direction a la tâche de coordonner la fonction interarmées du renseignement²⁹⁶. La coordination interarmées est un impératif, un garant de la cohérence et de l'action de renseignement d'intérêt militaire²⁹⁷, qui doit être appréhendé comme tel par toutes les élites et autorités ayant la possibilité d'améliorer le renseignement militaire²⁹⁸, et qui, par ailleurs, en regroupant tous les renseignements techniques recueillis, permet une meilleure coordination de l'action des services militaires dans la connaissance, l'anticipation et la prévention.²⁹⁹

constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 183-184.

²⁹³Ces structures « n'échangent qu'à la marge les travaux d'exploitation de l'information recueillie, recourent à des méthodes et outils différents, paralysent souvent les capacités satellitaires mises à leur disposition par des demandes redondantes, contradictoires et faiblement priorisées », in *Ibid*, p. 184.

²⁹⁴CSI, art. R. 811-1.

²⁹⁵Les rapporteurs préconisaient « la création d'une agence de moyens regroupant l'ensemble des entités chargées d'exploiter le renseignement issu de capteurs spatiaux, en vue de le mettre à disposition de l'ensemble des services de renseignement et du ministère de la Défense », in *Ibid*, p. 184.

²⁹⁶Elle peut exercer cette coordination grâce à « l'ensemble des ressources relevant de l'autorité du chef d'état-major des armées, affectées à la Direction du renseignement militaire ou pouvant être mises à sa disposition, qui interviennent dans le processus d'élaboration du renseignement d'intérêt militaire », Arr. du 30 mars 2016 portant organisation de la Direction du renseignement militaire, *JORF*, n°83, 8 avril 2016, texte n°16, art. 2.

²⁹⁷*Ibid*, art. 2 I 3°.

²⁹⁸« Nous continuons quand même à pêcher gravement par manque de culture de nos élites – politiques et militaires, publiques comme privées – dans ce domaine, et par un manque de détermination à nous doter de capacités et de dispositifs adaptés à notre rang international et aux défis de demain. Le dispositif législatif en fait partie. Toute tentative de 'modernisation' de la fonction renseignement dans notre pays doit en passer par là », in MASSON (M.), « La contribution du renseignement d'intérêt militaire », in LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 281.

²⁹⁹En effet, cette Direction doit, comme le rappelle le général Christophe Gomart, directeur du renseignement militaire, « veiller au décroisement pour permettre de recouper et capitaliser le renseignement recueilli par les armées afin de mieux appuyer les forces en opérations », in « DRM : priorité accordée à la coordination interarmées », pp. 27-28, *Armées d'aujourd'hui*, n°407, mai 2016, p. 28.

Enfin, si un regroupement du renseignement technique doit être effectué au sein de la Direction du renseignement militaire, il en va de même d'un rapprochement entre le regroupement technique de la Direction du renseignement militaire et celui de la Direction générale de la sécurité extérieure³⁰⁰, avec l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI)³⁰¹, et qu'une structure similaire au regroupement du renseignement technique britannique (GCHQ), soit mise en place. A tout le moins, il en va de la cohérence de la récolte du renseignement technique qu'une unique chaîne de commandement en matière de renseignement technique soit instaurée³⁰².

A l'image du Groupement interministériel de contrôle, l'exécutif a pris comme pertinente idée de vouloir concentrer les interceptions judiciaires. Nonobstant, les moyens ont supplanté la fin. D'une structure qui devait rationaliser le système de rassemblement des interceptions judiciaires, et rationaliser, parallèlement, les finances publiques liées aux écoutes judiciaires, il s'est avéré que la gestion de la mise en place de la Plateforme nationale d'interceptions judiciaires a été désastreuse. Non seulement des dysfonctionnements techniques ont eu lieu, freinant encore plus le travail des services de police, ce qui être préjudiciable pour des enquêtes d'ampleur, comme des interceptions liées à la lutte contre le terrorisme, mais il y a eu une aggravation de la dépense publique. De surcroît, c'est à une entreprise privée qu'il a été confié le soin de regrouper toutes les interceptions judiciaires, alors que les structures similaires, pour les mesures administratives, sont l'apanage de structures relevant directement de l'Etat. Cette externalisation est encore moins compréhensible, pour des interceptions judiciaires dont le contenu concerne des missions liées à la sécurité nationale. Plus encore, il est difficilement soutenable de confier le regroupement des interceptions judiciaires à une société privée qui a elle-même fait l'objet d'interceptions judiciaires pour une enquête la concernant. Là encore, c'est une mesure empreinte de cohérence qui doit être prise, avec la création d'une structure publique dédiée à cette effet, une Direction des interceptions judiciaires (DIJ), qui regrouperait les interceptions judiciaires, composée de magistrats, détachés pour cette mission, et qui contrôlèrent les demandes d'autorisation d'interceptions judiciaires ou de techniques spéciales d'enquête. Ces magistrats auraient donc pour unique mission la délivrance ou non d'autorisations, et le contrôle de la mise en œuvre de ces autorisations. A côté de l'équipe de magistrats, il y aurait une sous-direction totalement dédiée à la réception et au regroupement des interceptions, qui seraient placées sous scellée, en attendant la fin de l'instruction, en vue du jugement. Les magistrats pourraient aussi instruire des dossiers en vue d'autorisations délivrées qui n'ont pas respecté les finalités des interceptions. La Délégation des interceptions judiciaires (DIJ) pourrait avoir des éléments de ressemblance avec la nouvelle Agence française anticorruption, qui est une

³⁰⁰Le général Christophe Gomart, directeur du renseignement militaire, plaide pour un tel regroupement, alors que la Direction générale de la sécurité extérieure souhaite, quant à elle, rester autonome, *in* DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 297.

³⁰¹L'ancien directeur technique du renseignement extérieur de 2006 à 2013, Bernard Barbier, a proposé la fusion de la direction technique du renseignement extérieur, et l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information, pour la cyberdéfense. Mais cette fusion pourrait se faire pour ce qui concerne le renseignement technique. Voir « Barbier pour une fusion ANSSI-DT DGSE », *Intelligence Online*, n°754, 2 mars 2016.

³⁰²REINER (D.), GAUTIER (J.) et LARCHER (G.), *op. cit.*, 13 mai 2014, p. 56.

structure de coordination dans la détection des faits de corruption³⁰³. Le même principe gouvernerait la Direction des interceptions judiciaires (DIJ), ou même Agence des interceptions judiciaires (AIJ), à la différence que cette structure ne comprendrait que des magistrats de l'ordre judiciaire³⁰⁴.

³⁰³ « L'Agence française anticorruption est un service à compétence nationale, placé auprès du ministre de la Justice et chargé du Budget, ayant pour mission d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme », L. n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *JORF*, n°287, 10 décembre 2016, texte n°2, art. 1.

³⁰⁴ La composition de l'Agence nouvellement est hétéroclite et comprend des magistrats des différents ordres : « L'Agence française anticorruption est dirigée par un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire nommé par décret du Président de la République pour une durée de six ans non renouvelable. Il ne peut être mis fin à ses fonctions que sur demande ou en cas d'empêchement ou en cas de manquement grave. [...] La commission des sanctions est composée de six membres : 1° deux conseillers d'Etat désignés par le vice-président du Conseil d'Etat ; deux conseillers à la Cour de cassation désignés par le premier président de la Cour de cassation ; 3° deux conseillers maîtres à la Cour des comptes désignés par le premier président de la Cour des comptes », *Ibid.*, art. 2.

PARTIE III : LES CONTRÔLES DU RENSEIGNEMENT PUBLIC

La thématique du renseignement est intrinsèquement liée à celle du secret. Cette liaison se justifie par le fait que « *dans un monde qui n'est pas innocent, la défense des intérêts collectifs de la nation suppose en outre, notamment dans des circonstances critiques, de ne pas être exposée sans protection aux menées de l'adversaire* »¹. Si les activités de renseignement sont justifiées par la raison d'Etat, et *a fortiori* par la protection des intérêts fondamentaux de la nation², « *l'usage illégitime du renseignement par les détenteurs du pouvoir, garant du respect des institutions et de l'Etat de droit, entraîne une méfiance quasi-instinctive de la nation à son encontre* »³. Cette méfiance s'explique par le caractère secret des actions menées par les autorités publiques dans le cadre de leurs missions et attributions, non sans présenter potentiellement « *plusieurs inconvénients majeurs* »⁴.

Outre la méfiance qui s'instaure, alors même qu'une protection des intérêts fondamentaux de la nation et de la population s'impose, cette protection doit nécessairement s'accompagner d'un contrôle des activités de renseignement par souci de transparence⁵.

Plusieurs moyens sont donc envisagés dans l'idée d'effectuer un contrôle cohérent et efficace des activités des services de renseignement et des contrôles sur le fonctionnement même de ces services. Les contrôles des activités de renseignement sont, en premier lieu, internes (**TITRE I**), c'est-à-dire effectués par des services internes à l'administration, et par des autorités administratives indépendantes. Outre les contrôles internes, il existe les contrôles externes (**TITRE II**), exercés par les élus de la Nation et les sénateurs, avec le contrôle parlementaire, mais encore par les juges, qui auront aussi compétence pour connaître du contentieux des activités de renseignement, avec le contrôle juridictionnel.

¹BELORGEY (J.-M.), « L'Etat entre transparence et secret », pp. 25-32, *Pouvoirs*, n°97, 2001, p. 25.

²CP, art. 410-1.

³BULINGE (F.), *De l'espionnage au renseignement. La France à l'âge de l'information*, Vuibert, Paris, septembre 2012, p. 167.

⁴Ces inconvénients sont : « - renforcer leurs prérogatives, celles du gouvernement et de l'administration face aux citoyens ; - rendre impossible tout contrôle de leurs agissements par l'opinion, et même par les corps dont c'est la fonction ; - encourager le développement de formes dévoyées d'information, de la publicité mensongère à la propagande à l'état pur, sans oublier les rumeurs et autres manipulations ; - maximiser les inégalités en matière d'accès aux informations permettant de s'adjuger une part plus ou moins grande des avantages collectifs : emplois publics, commandes publiques, espaces appropriables ; - nourrir les tentations d'arbitraire, de concussion, de corruption, de patrimonialisation du pouvoir, d'accaparement par celui-ci et par ses proches de toutes les formes de richesses et d'influences », in BELORGEY (J.-M.), *op. cit.*, 2001, p. 26.

⁵« Il apparaît, au total, de plus en plus clair que transparence et secret, notamment de l'action publique, loin de s'opposer de façon irréconciliable, doivent faire l'objet d'un dosage et d'une articulation », in *Ibid.*

TITRE I : Les contrôles internes

Le contrôle des activités de renseignement est effectué de manière sectorisée avec des autorités administratives indépendantes¹. La solution d'un contrôle en France par des autorités administratives indépendantes est « *une pratique proprement nationale largement utilisée pour la protection des nouveaux droits des citoyens* »². Ce moyen de contrôle est un gage d'indépendance parce qu'il est une inspection extérieure avec un regard différent que pourraient avoir les services internes de l'administration³. L'autonomie de ces autorités a été retenue dans sa définition, dix ans avant qu'une autorité soit qualifiée comme telle dans la loi⁴, puisque dans ses conclusions « *claires mais inaperçues* »⁵, le commissaire du Gouvernement Jacques Rigaud reconnaît l'existence au sein de l'Etat d'autorités autonomes qui sont hors autorité du Gouvernement⁶ disposent néanmoins d'un pouvoir de décision⁷.

Pour ce qui concerne les contrôles internes, les services d'inspection autorisés dans le cadre du contrôle hiérarchique de l'administration permettent d'avoir une vision de l'intérieur, approfondie et éclairée du fonctionnement des services, mais ces missions administratives d'inspection ne doivent pas être les seuls et uniques moyens de contrôle des services de renseignement, car « *le Gouvernement peut être tenté de cacher le renseignement*

¹La première référence officielle est présente dans la L. n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, 7 janvier 1978, p. 227, et réapparaît ensuite dans une décision du Conseil constitutionnel, qualifiant la Haute autorité de la communication audiovisuelle d'autorité administrative indépendante représentant « *une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique* », Cons. const., 26 juillet 1984, *Loi relative à l'exploitation des services de radiotélévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé*, déc. n°84-173 DC, § 4.

²« *Qu'il s'agisse de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) ou de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), ces instances constituent des forces de dissuasion et une voie de recours dans des domaines sensibles pour le respect de la démocratie* », in WARUSFEL (B.), « Structures et évolutions du renseignement en France », pp. 26-35, *Droit et défense*, 94/1, janvier 1994, p. 35.

³L'intérêt de telles autorités administratives indépendantes réside dans l'idée d'accorder « *à l'opinion une garantie renforcée d'impartialité des interventions de l'Etat, [qui] est probablement la raison la plus importante et en tout cas le motif transversal de la création de l'essentiel des autorités administratives indépendantes* ». La création des autorités administratives indépendantes est ainsi « *née d'une méfiance à l'égard du pouvoir politique et du pouvoir administratif* », in Conseil d'Etat, *Rapport public 2001 : Les autorités administratives indépendantes*, La documentation française, Paris, 2001, p. 275.

⁴« *La Commission nationale de l'informatique et des libertés est une autorité administrative indépendante* », L. n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, 7 janvier 1978, p. 227, art. 11.

⁵GOHIN (O.) et SORBARA (J.-G.), *Institutions administratives*, 6^e éd., LGDJ, Paris, 2012, p. 303.

⁶De ce fait, « *c'est là la reconnaissance même du principe de l'existence d'autorités administratives n'appartenant pas à la hiérarchie des administrations centrales aboutissant aux ministres* », in Conseil d'Etat, *op. cit.*, 2001, p. 288.

⁷« *Nous avons assisté pour de multiples causes à la création de nouveaux organismes qui, sans pouvoir être qualifiés d'autorités décentralisées au sens que notre droit attache à cette expression, ne sont pas pour soumis au pouvoir hiérarchique du ministre. Ce sont des organismes qu'on pourrait dire 'à compétences propres'. Institués par le pouvoir législatif ou réglementaire, ils ont pour objet soit de permettre la participation des citoyens ou des intérêts organisés, soit de donner aux administrés la garantie de l'indépendance des personnes qui concourent à la décision. Et ces organismes sont dotés, non d'une fonction consultative, mais bien d'un pouvoir de décision* », in RIGAUD (J.), concl. sur CE, section, 6 décembre 1968, *Ministre des Armées c/ Ruffin*, RDP, 1969, p. 703.

concernant la responsabilité de la sécurité ou les procédures qui peuvent faire l'objet d'un débat public sous prétexte de sécurité nationale »⁸.

En second lieu, les autorités administratives indépendantes ont été créées afin d'exercer un contrôle externe qui sont saisies afin d'émettre des avis sur les moyens des services de renseignement et rendent un rapport annuel avec des préconisations. Malgré la permanence des autorités administratives indépendantes, Ce contrôle externe se limite donc à des avis sur des points précis des activités de renseignement.

La grande avancée résulte de la loi organique du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques⁹ indépendantes¹⁰, notamment son article 1^{er} qui « réserve à la loi le pouvoir de créer des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. Il étend le domaine de la loi à la fixation des règles relatives à la composition et aux attributions de ces autorités ainsi qu'à celle des principes fondamentaux relatifs à leur organisation et à leur fonctionnement »¹¹. Cette avancée a été complétée le même jour par loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes¹². Par la loi organique et la loi de valeur législative, le Parlement a voulu fixer « un statut général des autorités administratives et publiques indépendantes qui constituerait un tronc commun de règles applicables à ces autorités »¹³.

Alors qu'il y avait 34 autorités administratives indépendantes en 2001¹⁴, la loi 2017-55 du 20 janvier 2017 a réduit ce nombre à 26¹⁵. Le principe d'une réduction du nombre d'autorités tend, autant à la volonté d'harmonisation du statut général des autorités administratives indépendantes, qu'à l'idée qu'il existe trop d'autorités indépendantes, dont l'accroissement nuit à la cohérence et à l'efficacité¹⁶. Cependant, ce mouvement de réduction

⁸ « Ensuite, l'exécutif peut être tenté d'utiliser les agences de sécurité, ou leurs capacités, pour collecter des renseignements afin de renforcer sa position. Les garanties permettant aux responsables de refuser des directives déraisonnées de la part du Gouvernement, dans le contexte qui vient d'être évoqué, sont fortement souhaitables », in BORN (H.) et LEIGH (I.), « Responsabilité démocratique des services de renseignement », pp. 183-204, in DÉNÉCÉ (E.) (dir.), *Renseignement, médias et démocratie*, Ellipses, Paris, 2009, p. 191.

⁹ La notion d'autorité publique indépendante apparaît, en 2003, avec la création de l'Autorité des marchés financiers, « autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale », L. n°2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, *JORF*, n°177, 2 août 2003, p. 13 220, texte n°3, art. 2.

¹⁰ L. org. n°2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, *JORF*, n°18, 21 janvier 2017, texte n°1.

¹¹ Cons. const., 19 janvier 2017, *Loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes*, déc. n°2017-746 DC, § 2.

¹² L. n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, *JORF*, n°18, 21 janvier 2017, texte n°2.

¹³ MEZARD (J.), *Rapport sur la proposition de loi organique, modifiée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant statut général des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes*, Commission des lois constitutionnelles de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, Sénat, n°254, 21 décembre 2016, p. 8.

¹⁴ Conseil d'Etat, *op. cit.*, 2001, p. 306.

¹⁵ L. n°2017-55 du 20 janvier 2017 préc., Annexe.

¹⁶ « La multiplication d'autorités administratives indépendantes contribue à conforter la méfiance des citoyens à l'égard des administrations, voire même des juridictions. Lorsque la création par la loi d'une de ces autorités est justifiée au nom de l'efficacité, du professionnalisme et de l'impartialité, l'opinion publique peut être amenée à en déduire que les formes classiques d'intervention de l'Etat ne sont ni efficaces, ni professionnelles, ni impartiales. Le danger d'un recours fréquent aux autorités administratives indépendantes est donc de tenir l'image des institutions publiques traditionnelles », in Conseil d'Etat, *op. cit.*, 2001, p. 352.

n'a pas concerné les autorités administratives indépendantes ayant un rapport avec le contrôle du renseignement.

Le contrôle administratif est constitué de deux formes de contrôle. Il y a, de prime abord, le contrôle par l'administration (**Chapitre 1**), et les contrôles par les autorités administratives indépendantes (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : Le contrôle par l'administration

A l'instar du contrôle des autorités administratives indépendantes ou du contrôle parlementaire, « *le contrôle interne administratif implique, au sein de chaque service, l'existence d'entités spécialisées afin que le directeur dispose d'outils utiles à l'accomplissement de sa mission quotidienne (évaluation, performance, conformité budgétaire...)* »¹. Le contrôle administratif sur les services de renseignement s'avère être progressif dans le temps. Alors qu'il y avait une absence de contrôle spécifique aux services de renseignement (§ 1), la création récente de l'inspection des services de renseignement (§ 2) a pallié cette insuffisance de contrôle spécifique.

Section 1 : Une absence d'un contrôle spécifique aux services de renseignement

La vérification du fonctionnement des activités de renseignement, et spécifiquement prévue pour ces services n'existait, alors même qu'il fallait un nécessaire contrôle des services eu égard aux dérives potentielles (§ 1). Il y avait, toutefois, le contrôle des services de renseignement par les services d'inspection des ministères (§ 2).

§ 1 : Le nécessaire contrôle des services eu égard aux dérives potentielles

Comme le déclarait Charles Pasqua avec la formule, « *la démocratie s'arrête là où commence la raison d'Etat* »², les services de renseignement agissent certes dans l'idée de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation et parfois de manière illégale pour ces mêmes intérêts, mais ces services ne peuvent pourtant pas agir de manière inconséquente. Pourtant, la V^e République est émaillée de dérives liées aux services de renseignement, qu'il s'agisse du renseignement intérieur ou du renseignement extérieur. Un exemple peut être formulé avec l'histoire de la pose de micros, le 3 décembre 1973, dans les locaux du journal *Le Canard enchaîné*, par des faux plombiers appartenant en réalité à la Direction de la surveillance du territoire³.

Ces dérives potentielles peuvent encore s'observer dans le cadre de la sous-division « R » de la Direction générale de la sécurité intérieure, composée d'une quinzaine d'hommes et absente de l'organigramme officiel⁴. Cette sous-division doit logiquement agir en vue des attributions fixées à la Direction générale de la sécurité

¹URVOAS (J.-J.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014*, Assemblée nationale, n°2482, Sénat, Sénat, n°201, 18 décembre 2014, p. 70.

²« *Dans Libération, le 13 décembre 1994, cette déclaration repérée par Philippe Vanel dans son livre C'est mon avis et je le partage, dans lequel le chroniqueur fait une large place aux citations de l'ex-ministre de l'Intérieur* », in http://www.lexpress.fr/actualite/politique/charles-pasqua-en-neuf-petites-phrases_1694638.html, consulté le 11 février 2017.

³« *Malgré les preuves apportées par Le Canard (qui réussira à identifier onze des agents), le juge d'instruction prononce un non-lieu le 29 décembre 1976. L'affaire coûtera son poste au ministre de l'Intérieur de Pompidou Raymond Marcellin, 'exfiltré' à l'Agriculture* », in ARFI (F.) (dir.), *La République sur écoute. Chroniques d'une France sous surveillance*, Ed. du Seuil, Paris, 2015, p. 62.

⁴RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *L'espion du président. Au cœur de la police politique de Sarkozy*, Robert Laffont, Paris, 2012, p. 117.

intérieure pour protéger les intérêts fondamentaux de la Nation⁵, mais ce manque de transparence est une source potentielle de dérives. En effet, les agents de cette sous-division ont de grands moyens et « *peuvent faire ce qu'ils veulent. Ils sont capables de rentrer n'importe où pour aller siphonner un ordinateur ou poser des micros* »⁶. Ces dérives potentielles ont été confortées par l'idée que, sous la direction de Bernard Squarcini, « *l'effraction s'est institutionnalisée* »⁷.

En matière de renseignement intérieur, ces dérives apparaissaient aussi au sein des Renseignements généraux devenus le Service central du renseignement territorial (SCRT), qui disposait pour mener des missions officieuses, du groupe des « *enquêtes réservées* »⁸. Avec l'arrivée au pouvoir du président François Mitterrand en 1981, et la peur d'un coup de force de l'extrême droite, les Renseignements généraux de la préfecture de police⁹ (RGPP) auraient mis en place de manière effective, en juillet 1982, le Groupe études et de recherches (GER)¹⁰, élargissant au fur et à mesure ses enquêtes à des personnes autres que membres de l'extrême droite pour surveiller et fichier des individus à la demande d'un directeur de service ou du préfet de police, et sans motif impérieux justifiant les écoutes ou surveillances¹¹. Ce groupe a été révélé lors de l'affaire du pasteur¹² Doucé¹³.

⁵ « *Au titre de ses missions, la Direction générale de la sécurité intérieure : a) assure la prévention et concourt à la répression de toute forme d'ingérence étrangère ; b) concourt à la prévention et à la répression des actes de terrorisme ou portant atteinte à la sûreté de l'Etat, à l'intégrité du territoire ou à la permanence des institutions de la République ; c) participe à la surveillance des individus et groupes d'inspiration radicale susceptibles de recourir à la violence et de porter atteinte à la sécurité nationale ; d) concourt à la prévention et à la répression des actes portant atteinte au secret de la défense nationale ou à ceux portant atteinte au potentiel économique, industriel ou scientifique de la nation ; e) concourt à la prévention et à la répression des activités liées à l'acquisition ou à la fabrication d'armes de destruction massive ; f) concourt à la surveillance des activités menées par des organisations criminelles internationales et susceptibles d'affecter la sécurité nationale ; g) concourt à la prévention et à la répression de la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication », D. n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction générale de la sécurité intérieure, *JORF*, n°102, 2 mai 2014, texte n°23, art. 2.*

⁶ « *Et s'il y a un souci avec la porte, le propriétaire croira que des cambrioleurs ont forcé son appartement, mais que, heureusement, ils n'ont pas réussi à entrer puisque rien n'a été volé* », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 116.

⁷ *Ibid.*, p. 117.

⁸ *Ibid.*, p. 256.

⁹ Aujourd'hui devenus la Direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP).

¹⁰ « *Derrière cet intitulé digne d'un département du CNRS se cache une troupe de choc de seize fonctionnaires recrutés parmi les meilleurs de chaque section. Sans compter les 'tontons macoutes', comme on appelait ceux qui, avant 1981, menaient les 'enquêtes réservées' à la demande du préfet de police ou du ministre* », in RECASSENS (O.), DÉCUGIS (J.-M.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2006, p. 256.

¹¹ « *Pour collecter l'info sur la 'cible', outre les écoutes téléphoniques et les filatures, les RG épluchent leurs fichiers maison et ceux des autres : banques, impôts, dossiers scolaires et militaires... 'Parfois, ajoute le fonctionnaire, on découvrirait après coup que l'enquête avait été demandée par une personnalité qui voulait en savoir plus sur le petit ami de sa fille'* », in *Ibid.*, p. 256.

¹² Le pasteur Joseph Doucé était lié à un réseau de pédophilie retrouvé assassiné alors qu'il a été vu pour la dernière fois avec des fonctionnaires des Renseignements généraux. Le pasteur aurait eu en sa possession un carnet comportant 10 000 noms de personnalités de la politique, du « *show-business* » et de la magistrature. C'est la raison pour laquelle, Yves Bertrand, l'ancien directeur des Renseignements généraux estime que le pasteur Doucé aurait été « *intimidé* » jusqu'à faire un arrêt cardiaque, après avoir été brutalisé, in BERTRAND (Y.), *Je ne sais rien... mais je dirai (presque) tout*, Ed. Plon, collections Points, 2007, p. 162-165.

¹³ C'est à la suite de cette affaire qu'« *officiellement, le 'groupe' n'existe plus depuis juillet 1990. Ses activités ont été redistribuées au sein des Renseignements généraux de la préfecture de police* », in BOYER (L.), *Rapport sur la gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services relevant du ministre de l'Intérieur qui contribuent, à un titre quelconque, à assurer le maintien de*

Les Renseignements généraux de la préfecture de police ont dans ce domaine connu une publicité au regard de leurs pratiques. Toujours en 1990, des fonctionnaires de la ville de Paris auraient été espionnés de manière clandestine et illégale sur l'ordre du maire de ville de Paris Jacques Chirac¹⁴.

Face à ces dérives, il est apparu que la déontologie devait aussi s'appliquer pour les services de renseignement, dans le but de moraliser les actes exercés par ces services¹⁵. Ce besoin s'est accru au sein d'une société où la transparence est aujourd'hui un élément important de la vie publique. C'est la raison pour laquelle, le rapport d'information sur le cadre juridique applicable aux services de renseignement a préconisé la mise en place d'une inspection des services de renseignement, car « *il est nécessaire que les autorités gouvernementales disposent d'un organe d'audit jouissant de solides garanties d'indépendance par rapport aux services* »¹⁶.

§ 2 : Le contrôle des services de renseignement par les services d'inspection des ministères

Afin de respecter l'application des lois et règlements en vigueur par chaque ministère et au sein de chaque administration, il est indispensable de vérifier que l'application desdits textes soit effective¹⁷. A l'initiative des ministres sous l'autorité desquels les services relèvent hiérarchiquement¹⁸, le contrôle et l'inspection

l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens, Commission de contrôle, Sénat, n°347, 29 mai 1991, p. 135-136.

¹⁴« *Mais il faut attendre juin 1991 pour qu'un transfuge de l'officine livre plus de détails. L'ex-gendarme Humbert Rosenzweig qui travaillait pour Guy Legris révèle qu'il était spécialement chargé d'écouter et d'enregistrer les conversations téléphoniques. Employé par la mairie de Paris de 1986 à 1990, il appartenait, selon ses mots à un 'véritable cabinet noir aux méthodes inavouables'. Il raconte : 'deux ou trois fois par semaine nous procédions à des fouilles [...], nous profitions aussi des visites pour poser des micros'. Des micros ont été posés 'à l'intérieur d'un téléphone d'une secrétaire de [la direction de] l'architecture simplement parce qu'on la soupçonnait de relations avec le Parti communiste'. Humbert Ronsezweig parle d'une 'organisation mise sur pied par Guy Legris'. Il confirme l'existence d'un véhicule banalisé de la ville de Paris 'aménagement en sous-marin pour permettre des écoutes' », in CHARPIER (F.), *Officines : trente ans de barbouzerie chiraquiennes*, Seuil, Paris, 2013, p. 78-79.*

¹⁵Pour ce qui concerne les Renseignements généraux, « *il aurait été intéressant que les dernières réformes se penchent aussi sur la moralité de l'action des services qui font – malheureusement – si souvent polémique (comme l'affaire de la salle des Pas Perdus en 2011 à Paris) et maintiennent, de ce fait, une image de 'barbouzerie' parmi la population* », in DEPRAU (A.), « La réorganisation des Renseignements généraux », in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare & Martin, Paris, 2016, p. 404.

¹⁶URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 54-55.

¹⁷C'est la raison pour laquelle « *la fonction de contrôle s'impose logiquement et il faut dès lors qu'existent des organes dédiés à cette fonction et aptes à l'exercer* », in PISSALOUX (J.-L.), « Les inspections générales au sein de l'administration française : structures, fonctions et évolution », pp. 601-620, *RAFP*, n°155, 2015, p. 612.

¹⁸« *Toute inspection générale peut être saisie directement par le ou les ministres sous l'autorité duquel ou desquels elle est immédiatement placée et, le cas échéant, par les ministres ou secrétaires d'Etat auxquels ils délègueraient une partie de leurs attributions. La saisine de la plupart des inspections générales est également ou ouverte au Premier ministre. Il a la faculté de saisir directement deux organes d'inspection sur trois et peut, le plus souvent, solliciter tout type de mission* », in PIERUCCI (C.), « L'initiative de l'action des inspections générales », pp. 623-636, *RAFP*, n°155, 2015, p. 625.

hiérarchiques¹⁹ sur ces services de renseignement relevant de l'autorité hiérarchique de ces ministres peuvent s'observer en premier lieu avec , dans le domaine de l'économie, l'Inspection générale des Finances (IGF), le service d'inspection de principe relevant du ministre de l'Economie, qui a en charge « *une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière* »²⁰. Au regard de sa mission de contrôle et d'inspection, l'Inspection générale des Finances peut potentiellement exercer sa mission à l'égard de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et de TRACFIN.

Concernant le contrôle des services de renseignement relevant du ministère des Armées, le Contrôle général des Armées, créé en 1964²¹, a une mission²² d'assistance du ministre de la Défense²³. Le contrôleur général des armées²⁴ « *est 'l'œil du ministre' sur tous les services ou organismes dépendant à des titres divers du ministre de la Défense* »²⁵. Ainsi, cette autorité a un pouvoir d'inspection et de contrôle d'opportunité des services de renseignement relevant du ministère des Armées²⁶, étant donné leurs attributions importantes en matière d'inspection, puisque les contrôleurs « *peuvent requérir des autorités intéressées les ordres et les moyens nécessaires à l'exécution de leurs missions* »²⁷. Leur pouvoir d'inspection et de contrôle s'applique d'autant plus aux

¹⁹ « Dans son rapport public de 1977 intitulé « *La fonction de contrôle et la circulation de l'information* », le Conseil d'Etat a bien fait la distinction entre ces deux termes [de contrôle et d'inspection] et en a proposé les définitions suivantes : le contrôle devrait être entendu comme le mécanisme interne par lequel l'autorité supérieure vérifie que l'ordre qu'il a donné s'exécute correctement et que les résultats correspondent aux objectifs. Il suit, de bas en haut, un chemin exactement inverse de celui du commandement et il est principalement alimenté par le retour de l'information. L'inspection, qui s'exerce de l'extérieur, a notamment pour objet de vérifier que le contrôle interne a bien été organisé, et que les données qui remontent par les mécanismes de contrôle sont véridiques », in PISSALOUX (J.-L.), *op. cit.*, 2015, p. 612.

²⁰D. n°2006-1213 du 4 octobre 2006 modifiant le D. n°73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances, *JORF*, n°231, 5 octobre 2006, p. 14 721, texte n°8, art. 1.

²¹D. n°64-726 du 16 juillet 1964 relatif aux attributions, à l'organisation générale et au fonctionnement du contrôle général des armées, *JORF*, 19 juillet 1964, p. 6 403.

²²Les dispositions du contrôle général des armées se retrouvent désormais dans le Code de la défense avec le D. n°2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense, *JORF*, n°276, 27 novembre 2008, p. 39 061, texte n°158.

²³« *En matière d'inspections, de contrôle, d'audits, d'études, de conseil et d'évaluation, le ministre de la Défense a autorité sur le contrôle général des armées pour l'assister dans la direction militaire* », D. n°2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Défense, *JORF*, n°231, 6 octobre 2009, texte n°19, art. 1.

²⁴Les dispositions relatives au Contrôle général des armées sont dans le C. déf., art. D. 3123-1.

²⁵HAENEL (H.), *La Défense nationale*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1982, p. 41.

²⁶« *Le Contrôle général des armées [...] est parfaitement en droit d'opérer des contrôles sur les organismes chargés du renseignement, tout naturellement lorsqu'il s'agit de directions comme la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) [...], ou encore la Direction du renseignement militaire (DRM). Il en va de même théoriquement de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) [...]. Cependant, le contrôle est peut-être plus délicat s'agissant d'un service à part par rapport à la DRM et à la DPSD ; par le passé, un contrôleur des armées a parfois été nommé à un poste administratif à la DGSE, ce qui a permis d'intégrer l'esprit de contrôle de gestion sans bien sûr créer de lien institutionnel* », in POUJADE (B.), « Les contrôles administratifs des services de renseignement », pp. 121-130, in WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 122.

²⁷« *Ils passent notamment toutes revues d'effectifs, vérifient toutes caisses et font tous recensements qu'ils jugent utiles. Ils ont le droit d'assister à toutes les opérations administratives qui s'accomplissent dans le service qu'ils contrôlent* », C. déf., art. D. 3123-4.

services de renseignement que les contrôleurs ont un accès aux documents protégés par le secret de la défense nationale²⁸.

Pour ce qui concerne l'inspection des services relevant du ministère de l'Intérieur, il existe l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN), un service relevant non pas directement du ministre de l'Intérieur, mais de la Direction générale de la police nationale²⁹, surnommé aussi « *police des polices* »³⁰. Il existait auparavant l'Inspection générale de la Police nationale, et l'Inspection générale des Services pour la police parisienne, appelée aussi « *bœufs carottes* »³¹. L'Inspection générale de la Police nationale a en effet été créée avec le décret du 14 mars 1967, où, sous l'autorité du secrétaire général de la Police nationale, le service d'inspection générale et de contrôle de la Police nationale est mis en place³². Le secrétariat général de la police nationale laisse place, le 29 septembre 1969, à la Direction générale de la Police nationale, reprenant les services et attributions du précédent Secrétariat général de la Police nationale³³. Dès 1986, le début du rapprochement entre les deux services d'inspection de la Police nationale est effectué avec l'arrêté du 31 octobre 1986³⁴ relatif à l'organisation et aux missions de l'Inspection générale de la Police nationale³⁵, suivi du décret 86-592³⁶ portant Code de déontologie de la Police nationale, rappelant le rôle de ce service d'inspection et de contrôle au sein de la Direction générale de la Police nationale³⁷.

Alors que la distinction était maintenue entre ces deux services d'inspection de la police, le décret du 28 août 2013³⁸ met un terme à la distinction, en supprimant³⁹

²⁸Les contrôleurs « *peuvent se faire communiquer toutes les pièces de correspondance, lettres, rapport, ordres de toute nature et de toute origine, même à caractère secret* », *Ibid.*

²⁹D. n°93-1030 du 31 août 1993 portant réorganisation de la Direction générale de la police nationale et modifiant le D. n°86-1067 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, *JORF*, n°203, 2 septembre 1993, p. 12 338, art. 1.

³⁰Il est « *une transposition à l'échelle nationale du corps d'inspection et de contrôle créé en 1854 à Paris au sein de la préfecture de police, l'inspection générale des services (IGS)* », in MBONGO (P.) (dir.), *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, Paris, 2014, p. 149.

³¹Cette dénomination était liée au fait que cette inspection « *avait la réputation de faire longuement mijoter ses clients dans leur jus avant de les interroger* », in ZAMPONI (F.), *La police. Combien de divisions ?*, Ed. Dagorno, Paris, 1994, p. 100.

³²D. n°67-196 du 14 mars 1967 portant réorganisation du ministère de l'Intérieur, *JORF*, 16 mars 1967, p. 2 540, art. 1.

³³« *Le directeur général de la police nationale exerce les compétences attribuées antérieurement au secrétaire général pour la police* », D. n°69-888 du 29 septembre 1969 portant réorganisation du ministère de l'Intérieur, *JORF*, 1^{er} octobre 1969, p. 9 722, art. 2.

³⁴Arr. non publié.

³⁵Cet arrêté « *est le texte fondamental d'organisation et de définition des missions de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) qui 'exerce le contrôle de l'ensemble des services actifs et des établissements de formation de la police nationale'* », in http://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/consultationIR.action?irId=FRAN_IR_055687, consulté le 16 février 2017.

³⁶D. n°86-592 du 18 mars 1986 portant Code de déontologie de la Police nationale, *JORF*, 19 mars 1986, p. 4 586.

³⁷« *Outre le contrôle de la chambre d'accusation, qui s'impose à eux lorsqu'ils accomplissent des actes de police judiciaire, les personnels de la police nationale et les autorités administratives qui les commandent sont soumis au contrôle hiérarchique et au contrôle de l'inspection générale de l'administration et, s'agissant des seuls personnels de la police nationale, également à celui de l'inspection générale de la police nationale* », D. n°86-592 du 18 mars 1986 portant Code de déontologie de la Police nationale, *JORF*, 19 mars 1986, p. 4 586, art. 19.

³⁸Le D. n°2013-784 a été complété par l'arr. du 28 août 2013 relatif à l'organisation de l'Inspection générale de la Police nationale, *JORF*, n°201, 30 août 2013, texte n°33.

³⁹« *Les socialistes sont en effet persuadés que cette officine de l'île de la Cité, sous Sarkozy, a monté des dossiers contre plusieurs fonctionnaires proches de Daniel Vaillant, l'ex-ministre de l'Intérieur de*

l'Inspection générale des Services⁴⁰, trop proche de la préfecture de police⁴¹, et en donnant compétence nationale à l'Inspection générale de la Police nationale⁴². Ce service d'inspection a expressément pour mission de contrôler non seulement les services relevant de la Direction générale de la Police nationale, mais aussi du service de renseignement intérieur⁴³. La compétence ainsi circonscrite s'explique aussi par le fait qu'hors l'autorité judiciaire, ce sont les directeurs de ces mêmes services qui peuvent saisir l'inspection générale de la police nationale⁴⁴.

Cette réforme de l'inspection générale de la police nationale a ainsi permis de faire évoluer et renforcer ce service d'inspection dans un souci d'une plus grande efficacité liée à l'impartialité, « *en unifiant les procédures et en harmonisant l'exercice des différentes composantes du contrôle interne* »⁴⁵. L'Inspection générale de la Police nationale dispose de larges pouvoirs d'audit et d'inspection⁴⁶ à l'égard des services du renseignement intérieur, que ce soit la Direction générale de la sécurité intérieure, la Direction du renseignement de la préfecture de police ou encore le Service central du renseignement territorial. Par exemple, l'Inspection générale de la Police nationale a été

*Jospin. Cette même IGS avait été utilisée pour faire les fadettes d'un journaliste du Monde enquêtant sur l'affaire Bettencourt qui empoisonnait la Sarkozie », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets invouables d'un quinquennat*, Robert Laffont, Paris, 2017, p. 100.*

⁴⁰ « *Les personnels fonctionnaires exerçant à l'inspection générale des services de la préfecture de police, à l'exception de ceux exerçant au service information sécurité, sont transférés à l'inspection générale de la police nationale* », D. n°2013-784 du 28 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation de l'inspection générale de la Police nationale, *JORF*, n°201, 30 août 2013, texte n°26, art. 7 al. 1.

⁴¹ « *Place Beauveau, Manuel Valls laisse s'opérer la vendetta. L'occasion est trop belle d'affaiblir le PP en avalant ses bœuf-carottes. L'IGS, police interne et zélée, remontait au préfet un tas d'informations sensibles sur les troupes et lui permettait de savoir que tel baron de la PP rencontrait tel journaliste ou frayaient avec tel élu. En perdant l'IGS, le préfet de police de Paris s'est carrément crevé un œil et amputé d'une oreille. Au point d'être obligé, quand il souhaite connaître les détails d'une affaire sensible qui touche à sa propre maison, de se renseigner auprès des syndicats policiers...* », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2017, p. 115.

⁴² « *L'inspection générale de la police nationale a une compétence nationale* », D. n°2013-784 du 28 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation de l'inspection générale de la police nationale, *JORF*, n°201, 30 août 2013, texte n°26, art. 2 al. 1.

⁴³ Cette autorité « *diligente des enquêtes administratives sur l'ensemble des agents relevant de l'autorité du directeur général de la police nationale et du directeur général de la sécurité intérieure ainsi que ceux relevant de l'autorité du préfet de police. Hors le cas des enquêtes judiciaires préalables, l'inspection générale de la police nationale ne conduit d'enquête administrative que sur instruction du ministre de l'Intérieur, du directeur général de la police nationale, du directeur général de la sécurité intérieure ou du préfet de police* », *Ibid.*, art. 5 al. 1.

⁴⁴ Saisie limitativement par l'autorité judiciaire dans le cadre d'une enquête judiciaire, ce service d'inspection « *ne conduit d'enquête administrative que sur instruction du ministre de l'Intérieur, du directeur général de la police nationale, du directeur général de la sécurité intérieure ou du préfet de police* », *Ibid.*, art. 5 al. 2.

⁴⁵ Circ. du 15 octobre 2013 du ministre de l'Intérieur relative aux missions et organisation de l'inspection générale de la police nationale, *INTK1307787C*.

⁴⁶ « *L'inspection générale de la police nationale pilote, coordonne et anime le dispositif de contrôle interne et de la maîtrise des risques de directions et services de la Direction générale de la police nationale et de la préfecture de police. Elle conduit des inspections, des études et des audits internes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services mentionnés au premier alinéa du présent article. Elle analyse, propose ou évalue les règles et les pratiques professionnelles relatives à la déontologie. Elle apporte un service de conseil juridique dans ces domaines et en matière de procédures d'enquêtes. Elle porte une mission de conseil en management et organisation. A la demande ou avec l'accord du ministre de l'Intérieur, l'inspection générale participe à des missions conjointement avec l'inspection générale de l'administration ou d'autres services d'inspection* », D. n°2013-784 préc., art. 6.

récemment saisie pour des enquêtes liées au renseignement intérieur français, ici pour des malversations financières concernant l'ancien directeur de la Direction centrale du renseignement intérieur, Bernard Squarcini⁴⁷, ou encore pour le directeur adjoint du renseignement de la préfecture de police qui s'est servi à titre personnel dans la caisse des Frais⁴⁸ de surveillance et d'enquête (FES)⁴⁹.

Les services d'inspection ont des missions adaptées pour les services des administrations centrales pour mener à bien les contrôles et audits, mais ils ne sont pas adaptés ou appropriés pour les services spécialisés de renseignement. C'est aussi la raison pour laquelle, il existe aussi des services d'inspection propres aux services de sécurité intérieure, et depuis le 28 juillet 2014, une inspection des services de renseignement⁵⁰.

Section 2 : La création récente de l'Inspection des services de renseignement

Pour contrôler les services de renseignement, des initiatives propres à chaque service spécialisé ont été mises en œuvre au sein de chaque service de la communauté du renseignement (§ 1). Après ces initiatives propres, et dans l'idée d'instaurer un contrôle commun à tous ces services, il a été instauré l'Inspection des services de renseignement (§ 2).

§ 1 : Des initiatives propres mises en œuvre au sein de chaque service de la communauté du renseignement

Indépendamment de la création de l'Inspection des services de renseignement, à partir de 2008, le directeur central du renseignement intérieur avait mis en place en interne un « poste d'inspecteur technique »⁵¹, dont le bénéfice pour ce service de renseignement intérieur est d'avoir « opté pour un développement de ses capacités de contrôle interne pour remédier à certaines failles organisationnelles et s'assurer du bon exercice de ses activités »⁵². Dorénavant, la Direction générale de la sécurité intérieure dispose d'un inspecteur général propre à cette direction du renseignement intérieur

⁴⁷ « L'ancien patron du renseignement intérieur français, Bernard Squarcini, a été placé en garde à vue [...] par les enquêteurs de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) dans le cadre d'une instruction parisienne pour trafic d'influence », in <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/09/26/01016-20160926ARTFIG00320-l-ex-patron-du-renseignement-interieur-bernard-squarcini-place-en-garde-a-vue.php>, consulté le 11 février 2017.

⁴⁸ Les frais de surveillance et d'enquête sont l'équivalent pour la préfecture de police des fonds spéciaux.
⁴⁹ « Le n°2 de la DRPP qui a reconnu les faits devant l'IGPN aurait expliqué aux enquêteurs de l'IGPN 'avoir des problèmes d'argent'. Ironie du sort, le haut fonctionnaire, très bien considéré par sa hiérarchie, avait lui-même en charge une partie du contrôle des Frais d'enquête et de surveillance (FES) », in <http://www.itele.fr/france/video/paris-le-numero-2-du-renseignement-vise-par-une-enquete-administrative-166249>, consulté le 11 février 2017.

⁵⁰ D. n°2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'Inspection des services de renseignement, *JORF*, n°170, 24 juillet 2014, texte n°2.

⁵¹ « Son titulaire supervise un pôle 'audit et méthodes' (consacré aux études juridiques, au pilotage de performance, aux questions d'éthique, à certains aspects de la formation, à des audits de management et de commandement...) et un pôle 'sécurité et contrôle' (chargé des habilitations, des enquêtes de sécurité, de la protection des sites, du contrôle des systèmes informatiques, de certains aspects relatifs à la gestion des sources humaines...) », in *Ibid.*, p. 56..

⁵² *Ibid.*..

supervisant deux pôles consacrés pour le premier aux audits, et pour le second, à la sécurité⁵³.

Que ce soit pour le service à compétence nationale TRACFIN ou la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, ces deux structures ne disposent pas d'une cellule en interne effectuant un contrôle de leur service, même si « *la DNRED peut cependant faire appel à l'Inspection des services de la Direction générale des douanes en cas de nécessité* »⁵⁴.

A la suite de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, la Direction du renseignement militaire s'est aussi dotée d'une cellule de contrôle interne consacrée au pilotage, exerçant tout autant des missions d'audit que des missions de contrôle⁵⁵.

La Direction du renseignement et de la sécurité de la défense a créé, à l'été 2013, avec son bureau de contrôle interne, une inspection⁵⁶ « *chargée d'effectuer un contrôle de gestion, de superviser la sécurité des systèmes informatiques, de mener des missions d'inspection et d'audit* »⁵⁷. Depuis 2010, ce service militaire de renseignement avait opéré une transformation « *qui avait consisté à octroyer un important pouvoir de contrôle au directeur adjoint opération en matière d'interceptions de sécurité, de gestion des fonds spéciaux, d'emploi des moyens spécialisés, de gestion des sources...* »⁵⁸.

Enfin, la Direction générale de la sécurité extérieure dispose aussi d'un inspecteur général⁵⁹ « *– à l'image des structures opérant au sein des armées ou de la Gendarmerie nationale – et une instance d'audit permanente, à laquelle un contrôleur général⁶⁰ est affecté à plein temps* »⁶¹. S'il s'agit bien d'une inspection générale propre au service de renseignement extérieur, la mission du contrôleur général est néanmoins

⁵³ L'inspecteur général supervise en effet « *un pôle 'audits et méthodes' (consacré aux études juridiques, au pilotage de performance, aux questions d'éthique, à certains aspects de la formation, à des audits de management et de commandement...) et un pôle 'sécurité et contrôle' (chargé des habilitations, des enquêtes de sécurité, de la protection des sites, du contrôle des systèmes informatiques, de certains aspects relatifs à la gestion des sources humaines...)* », in URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 18 décembre 2014, p. 70.

⁵⁴ URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 57.

⁵⁵ « *Au total, près d'une demi-douzaine de personnes concourent au travail de cette cellule* », in *Ibid.*.

⁵⁶ « *En outre, sont directement rattachés au directeur du renseignement et de la sécurité et de la défense : - un cabinet ; - une inspection, chargée de l'inspection générale du service, et notamment des questions de sécurité* », Arr. du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, *JORF*, n°270, 21 novembre 2013, texte n°13, art. 3 al. 2.

⁵⁷ URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 57.

⁵⁸ URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 18 décembre 2014, p. 71.

⁵⁹ Le directeur général de la sécurité extérieure « *dispose en outre : [...] – d'une mission d'audit interne, qui évalue les processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle tels qu'ils sont définis au sein de la Direction générale de la sécurité extérieure* », Arr. du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, *JORF*, n°67, 20 mars 2015, texte n°13, art. 2.

⁶⁰ « *Statutairement indépendant, le contrôleur général apporte un regard extérieur au fonctionnement du service. Il doit s'assurer du bon fonctionnement de la DGSE et de la fiabilité de l'information décisionnelle. Sa mission est orientée prioritairement vers la maîtrise des risques et la qualité du contrôle interne des directions et services* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 57.

⁶¹ « *L'inspection générale a quant à elle pour mission de procéder à des enquêtes, vérifications, évaluations ou études relatives au fonctionnement de tous les organismes relevant de la DGSE. Le cas échéant, elle propose au directeur général des mesures correctives et d'amélioration ? Le chef du service de l'inspection générale assume par ailleurs la fonction de médiateur de la DGSE* », in *Ibid.*, p. 57.

axée « *prioritairement vers la maîtrise des risques et la qualité du contrôle interne des directions et services* »⁶², tandis que l'inspection générale a pour rôle « *de procéder à des enquêtes, vérifications, évaluations ou études relatives au fonctionnement de tous les organismes relevant de la DGSE* »⁶³.

Toutes ces initiatives sont louables et nécessaires, mais elles restaient isolées⁶⁴. La création d'une inspection des services de renseignement commune à tous les services de renseignement permet ainsi d'harmoniser les missions d'audit et de contrôle.

§ 2 : *L'instauration de l'Inspection des services de renseignement*

Le principe d'une Inspection générale du renseignement a une origine provenant d'outre-Atlantique, puisque « *le concept de l'inspecteur général vient de la communauté américaine du renseignement qui en compte une douzaine, tous indépendants des agences qu'ils sont chargés de surveiller* »⁶⁵.

L'Inspection des services de renseignement a été créée avec le décret du 24 juillet 2014. A l'instar des autres services d'inspection des différents ministères, ce service « *réalise des missions de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation à l'égard des services spécialisés de renseignement ainsi que l'Académie de renseignement* »⁶⁶.

Ce service ne peut être saisi que par le Premier ministre, mais l'initiative peut provenir quant à elle, soit du chef du Gouvernement, « *soit sur proposition des ministres chargés de la défense, de la sécurité intérieure, de l'économie ou du budget, ou du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme* »⁶⁷.

Pour diriger l'Inspection des services de renseignement, un secrétaire général de l'inspection des services de renseignement a été institué⁶⁸, dont la mission consiste avant tout à proposer au Premier ministre, « *après avis du coordonnateur national du renseignement et en liaison avec les chefs des cors des membres de l'inspection, un programme de missions d'inspection* »⁶⁹.

⁶²URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 18 décembre 2014, p. 70.

⁶³« *Le cas échéant, elle propose au directeur général des mesures correctives et d'amélioration. Le chef du service de l'inspection générale assume par ailleurs la fonction de médiateur de la DGSE* », in *Ibid.*

⁶⁴« *La quasi-totalité des services de renseignement dispose donc d'une instance de contrôle interne plus ou moins développée, signe de l'éveil progressif des consciences à cet enjeu. Mais les efforts et moyens déployés s'avèrent encore insuffisants* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 57.

⁶⁵« *Certains sont sous statut officiel comme les inspecteurs généraux de la CIA et du département de la Défense ; d'autres relèvent de dispositions administratives instaurées par le ministère lui-même en ce qui concerne la Defence Intelligence Agency (DIA) et le National Reconnaissance Office (NRO) ; d'autres encore rendent compte au Congrès tout comme à l'exécutif. Ces inspecteurs généraux examinent l'efficacité d'une agence, ses capacités à réduire les gaspillages et donner suite aux audits, mais ils vérifient également sa légalité et son honnêteté* », in BORN (H.) et LEIGH (I.), *op. cit.*, 2009, p. 202.

⁶⁶D. n°2014-833 préc., art. 2 al. 1.

⁶⁷*Ibid.*, art. 2 al. 2.

⁶⁸« *Par arrêté du Premier ministre en date du 9 septembre 2016, M. Christian PROTAR, contrôleur général des armées, est désigné secrétaire général de l'inspection des services de renseignement* », Arr. du 9 septembre 2016 portant désignation du secrétaire général de l'inspection des services de renseignement, *JORF*, n°212, 11 septembre 2016, texte n°19.

⁶⁹D. n°2016-926 du 7 juillet 2016 instituant un secrétaire général de l'inspection des services de renseignement, *JORF*, n°158, 8 juillet 2016, texte n°3, art. 2.

Ce service d'inspection exerce un contrôle administratif effectif, dont l'impact peut s'observer avec la communication de ses rapports à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, si cette dernière en fait la demande⁷⁰.

Il résulte cependant de ces éléments, qu'étant donné la présence de services d'inspection dans la quasi-totalité des ministères, il serait intéressant de procéder à une réorganisation des services d'inspection dans un souci d'unification⁷¹. En ce sens, le service d'Inspection générale de la Police nationale serait un département dont la composition suivrait les propositions du député Jean-Michel Belorgey. En outre, un département serait alors consacré à l'Inspection des services de renseignement contrôlant autant les services spécialisés de la communauté du renseignement, que les services de renseignement du second cercle. En particulier, cela pourrait concerner les services listés dans le décret du 11 décembre 2015, à savoir l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), le Service central du renseignement territorial (SCRT), les sûretés départementales relevant de la Direction centrale de la sécurité publique, la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO) et la Direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP)⁷². Mais encore, dans le second cercle, il faudrait aussi inclure le service de renseignement du ministère de la Justice, à savoir le Bureau Central du renseignement pénitentiaire (BCRP)⁷³.

Conclusion du Chapitre. Le mouvement de contrôle administratif est croissant. Non seulement les services de renseignement ont créé leur propre bureau d'inspection, mais en plus, l'instauration d'une inspection des services de renseignement est une heureuse avancée. Sa création est, cependant, trop récente, pour qu'il y ait des résultats et une prise de recul nécessaire sur l'action de l'Inspection des services de renseignement.

Il faut cependant noter l'évolution notable du contrôle administratif par la création au sein de chaque service de renseignement d'une structure dédiée à l'audit et au contrôle de son service, sans compter l'existence toute récente de l'Inspection des services de renseignement, qui ne peut aller que dans un sens positif d'une évaluation administrative des activités du renseignement public.

⁷⁰CSI, art. L. 833-2 5°.

⁷¹« Dans cette logique, la solution serait de créer – en se fondant sur l'exemple japonais – un seul corps général d'inspection, lui-même subdivisé en départements permettant de conserver les technicités particulières, mais rattaché non plus à un (ou plusieurs) ministère(s) donné(s) mais au Premier ministre, en sa qualité de chef de l'administration en vertu de la Constitution », in PISSALOUX (J.-L.), *op. cit.*, 2015, p. 620.

⁷²D. n°2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques de renseignement mentionnées au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°288, 12 décembre 2015, p. 22 978, texte n°28.

⁷³D. n°2017-36 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la Justice, autorisés à recourir aux techniques de renseignement mentionnées au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°14, 17 janvier 2017, texte n°28.

Chapitre 2 : Les contrôles par les autorités administratives indépendantes

Les contrôles sur les services de renseignement sont aussi effectués par des autorités administratives indépendantes, qui effectuent un contrôle spécifique, et lié à leur compétence. Il y a, pour ce qui concerne les fichiers de renseignement, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (**Section 1**). Il y a, d'autre part, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (**Section 2**), même s'il ressort un contrôle encore insuffisant des techniques de renseignement (**Section 3**).

Section 1 : La Commission nationale de l'informatique et des libertés

Avec l'évolution de la société et l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹ a mis en place la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), une autorité administrative indépendante qui a pour mission la protection des données personnelles², l'information des responsables des traitements de données et des citoyens sur les droits et leurs obligations³, mais aussi la veille pour « *que les traitements de données à caractère personnel soient mis en œuvre conformément aux dispositions de la présente loi* »⁴. Au regard de l'évolution rapide des nouvelles technologies, la Commission doit, en effet, assurer un suivi permanent sur l'évolution et dispose d'un pouvoir de consultation et de proposition en matière de rédaction des textes législatifs et réglementaires⁵.

Cette mission de protection des données personnelles, et à plus forte raison des libertés individuelles, dont le respect au droit à la vie privée, a été confortée avec la décision du

¹L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc..

²« *Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres* », *Ibid.*, art. 2 al. 2.

³*Ibid.*, art. 11 1°.

⁴« *A ce titre : a) elle autorise les traitements mentionnés à l'article 25, donne un avis sur les traitements mentionnés aux articles 26 et 27 et reçoit les déclarations relatives aux traitements ; b) elle établit et publie les normes mentionnées au I de l'article 24 et édicte, le cas échéant, des règlements types en vue d'assurer la sécurité des systèmes ; c) elle reçoit les réclamations, pétitions et plaintes relatives à la mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel et informe leurs auteurs des suites à donner à celles-ci ; d) elle répond aux demandes d'avis des pouvoirs publics et, le cas échéant, des juridictions, et conseille les personnes et organismes qui mettent en œuvre ou envisagent de mettre en œuvre des traitements automatisés à caractère personnel ; e) elle informe sans délai le procureur de la République, conformément à l'article 40 du Code de procédure pénale, des infractions dont elle a connaissance, et peut présenter des observations dans les procédures pénales, [...] ; f) elle peut, par décision particulière, charger un ou plusieurs de ses membres ou le secrétaire général, [...] de procéder ou faire procéder par les agents de ses services à des vérifications portant sur tous les traitements et, le cas échéant, d'obtenir des copies de tous documents ou supports d'information utiles à ses missions* », *Ibid.*, art. 11 2°.

⁵« *A ce titre : a) elle est consultée sur tout projet de loi ou de décret ou toute disposition de projet de loi ou de décret relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données. Outre les cas prévus aux articles 26 et 27, lorsqu'une loi prévoit qu'un décret ou un arrêté est pris après avis de la Commission, cet avis est publié avec le décret ou l'arrêté ; b) elle propose au Gouvernement les mesures législatives ou réglementaires d'adaptation de la protection des libertés à l'évolution des procédés et techniques informatiques* », *Ibid.*, art. 11 4°.

Conseil constitutionnel du 20 janvier 1993⁶, où « *le Conseil constitutionnel consacre la valeur accordée à la loi du 6 janvier 1978 en la qualifiant notamment de loi protectrice des libertés individuelles* »⁷.

L'évolution en matière de protection des données a été impulsée par l'Union européenne, avec la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données⁸, suivie de la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques⁹.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés assure une mission de protection des libertés face au fichage des individus (§ 1). S'il existe une procédure applicable aux fichiers de droit commun, il y a, en revanche, une procédure propre aux fichiers intéressant la défense et la sécurité nationale (§ 2). Cette autorité administrative indépendante assure un rôle de protection des données et du droit au respect de la vie privée, en raison de la finalité des traitements de données qui tend au contrôle social des individus (§ 3).

§ 1 : Une mission de protection des libertés face au fichage des individus

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a subi une évolution de ses prérogatives depuis 2004 en matière de fichiers intéressant la défense et la sécurité nationale (A), avec un contrôle portant sur le respect du principe de finalité (B).

A. Une évolution des prérogatives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés depuis 2004 en matière de fichiers intéressant la défense et la sécurité nationale

A la suite des textes édictés par les institutions de l'Union européenne, la loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹⁰, les pouvoirs de cette ont été élargis afin d'effectuer des contrôles tangibles¹¹. Grâce à cette nouvelle prérogative, de 2004 à 2008, l'autorité administrative indépendante a

⁶« *Le législateur n'a pas entendu déroger aux dispositions protectrices de la liberté individuelle prévues par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* », Cons. const., 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, déc. n°92-136 DC, § 14.

⁷BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *Les fichiers de police et de gendarmerie*, 2nd éd., PUF « Que sais-je ? », octobre 2011, p. 79.

⁸Dir. 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *JOCE*, n° L 281, 23 novembre 1995, p. 31-50.

⁹Dir. 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, *JOCE*, n° L 201, 31 juillet 2002, p. 37-47.

¹⁰L. n°2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, n°182, 7 août 2004, p. 14 063, texte n°2.

¹¹En effet, les membres de la Commission disposent d'un pouvoir de vérification, et pour ce faire, ils « *ont accès, de 6 heures à 21 heures, pour l'exercice de leurs missions, aux lieux, locaux, enceintes, installations ou établissements servant à la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel et qui sont à usage professionnel* », L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 44.

pu multiplier par quatre ses contrôles, passant de 50 contrôles en 2004, à 200, en 2008¹². En 2015, le nombre de contrôles s'est élevé à 510, même s'il faut regretter que ce nombre important de contrôles concerne seulement pour 30% le secteur public¹³.

La réforme de 2004 concerne les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique puisque, la disposition de la loi de 2004 déférée devant le Conseil constitutionnel touchait à la modification de la création de traitements intéressant la sauvegarde de l'ordre public. Les députés auteurs de la saisine ont considéré que cette modification amenait à « *un recul des garanties légales exigées par plusieurs droits et libertés constitutionnellement protégés* »¹⁴. Au contraire, les juges de la rue de Montpensier ont considéré que les garanties légales du respect du droit à la vie privée avaient été respectées à partir du moment où la réforme de l'article 26 de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 précitée « *se borne à substituer à un avis conforme du Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés un arrêté ministériel pris après avis motivé et publié de la Commission* »¹⁵. Cette position du Conseil constitutionnel a aussi été prise en considération par le fait que le législateur a prévu, d'autre part, que les « *traitements qui portent sur des données mentionnées au I de l'article 8¹⁶ sont autorisés par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la Commission* »¹⁷. De cette manière, il y a une garantie de protection renforcée pour les fichiers comportant des données sensibles. Pour autant, l'idée que l'avis conforme de la Commission soit protecteur des libertés peut être considérée comme une illusoire dans la pratique, avec l'impossibilité de s'opposer aux projets gouvernementaux, alors qu'elle pouvait le faire avec l'ancienne procédure¹⁸.

B. Le respect du principe de finalité

Si la Commission nationale de l'information et des libertés a pour mission de faire respecter le principe de finalité des traitements de données, il n'y en pas moins une interprétation large de ce principe pour les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat (1), comme par exemple, avec la trop grande généralité des fichiers de sécurité publique (2).

¹²Commission nationale de l'informatique et des libertés, *29^e rapport d'activité 2008*, La documentation française, Paris, 2009, p. 85.

¹³Commission nationale de l'informatique et des libertés, *36^e rapport d'activité 2015*, La documentation française, Paris, 2016, p. 62.

¹⁴Déc. n°2004-499 DC, saisine par 60 députés, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, § VI 2.

¹⁵Cons. const., 29 juillet 2004, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, déc. n°2004-499 DC, § 24.

¹⁶« *Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci* ».

¹⁷L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 26 II.

¹⁸« *Si l'ancienne procédure avait été maintenue, la CNIL aurait pu s'opposer et refuser les parties du projet gouvernemental qu'elle critique, aujourd'hui, elle ne peut que les déplorer* », in <http://frederic-rolin.blogspot.com/archive/2008/09/09/fichier-edvige-un-pas-de-plus-vers-la-soft-dictature.html>, consulté le 27 février 2017.

1. Une interprétation large du principe de finalité des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat

La Commission nationale de l'informatique et des libertés demande à ce que la ou les finalités du traitement de données ne soient pas formulées « *d'une manière trop large ou en des termes pouvant prêter à confusion* »¹⁹. Le fondement de ce principe réside dans l'idée que ce n'est pas tant le fichier qui puisse porter atteinte aux droits des citoyens fichés, mais le but poursuivi par ce fichier.

Souvent citée dans la loi 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, la finalité a été formulée et précisée par la Convention n°108 du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe, où « *les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont enregistrées pour des finalités déterminées et ne sont pas utilisées de manière incompatible avec ces finalités* »²⁰. Cette formulation reste cependant assez large et permet une interprétation extensive du principe de finalité. C'est avec la recommandation du 17 septembre 1987 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe que la finalité des fichiers de police est clairement exprimée et limitée à la prévention des dangers, pour réprimer toute infraction pénale²¹.

Pour ce qui concerne les fichiers de police, la finalité est évoquée de manière large, comme le montre le décret du 8 avril 1987 relatif au fichier automatisé des empreintes digitales (FAED)²². Il en va de même avec le décret du 14 octobre 1991 relatif au fichier informatisé du terrorisme²³, ou encore de l'arrêté du 6 août 1993 créant une base de données destinée à l'initialisation du système d'information Schengen²⁴. Pourtant, la Commission nationale de l'informatique et des libertés avait essayé de recentrer la finalité des fichiers de travail de la police judiciaire (FTPJ) et des brigades spécialisés (FBS)²⁵. Mais, à vouloir trop

¹⁹ « *Les finalités de traitements complémentaires doivent être présentées de manière intégrée : la Commission a exigé, par exemple, de connaître le schéma directeur de l'informatisation du ministère des Finances pour se prononcer sur la finalité des traitements fiscaux présentés séparément* », in FRAYSSINET (J.), *Informatique, fichiers et libertés*, Litec, Paris, p. 73.

²⁰ Conseil de l'Europe, conv. n°108 du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel, art. 5 b).

²¹ Reco. R 87(15) du 17 septembre 1987 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police, art. 2.1.

²² « *Est autorisé, dans les conditions prévues au présent décret, le traitement automatisé de traces et empreintes digitales et palmaires en vue de faciliter la recherche et l'identification, par les services de la police nationale et de la Gendarmerie nationale, des auteurs de crimes et de délits et de faciliter la poursuite, l'instruction et le jugement des affaires dont l'autorité judiciaire est saisie* », D. n°87-249 relatif au fichier informatisé des empreintes digitales géré par le ministère de l'Intérieur, *JORF*, 9 avril 1987, p. 4 046, art. 1^{er}.

²³ « *La finalité exclusive de ce traitement est la centralisation des informations qui concernent les personnes qui peuvent, en raison de leur activité individuelle ou collective, porter atteinte à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité publique par le recours ou le soutien actif apporté à la violence, ainsi que les personnes entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non fortuites avec celles-ci* », D. n°91-1052 du 14 octobre 1991 relatif au fichier informatisé du terrorisme mis en œuvre par les services des Renseignements généraux du ministère de l'Intérieur, *JORF*, n°241, 15 octobre 1991, p. 13 499, art. 2.

²⁴ « *Peuvent faire l'objet d'un traitement automatisé aux seules fins de surveillance discrète et de contrôle spécifique, lorsque cet enregistrement est nécessaire pour la répression d'infractions pénales et pour la prévention de menaces pour la sécurité publique, les données relatives aux personnes ou aux véhicules signalés* », Arr. du 6 août 1993 autorisant la création au ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire d'une base de données destinée à l'initialisation du système d'information Schengen, *JORF*, n°191, 19 août 1993, p. 11 764, art. 3 II.

²⁵ « *Considérant que la Direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'Intérieur envisage de mettre en œuvre deux traitements automatisés d'informations nominatives, l'un, application Fichier des Brigades Spécialisés (FBS), dont la finalité principale est la rationalisation du recueil et de l'exploitation des informations dans le cadre des enquêtes de police judiciaire au niveau des services centraux, l'autre, application Fichier de Travail de la Police Judiciaire (FTPJ), dont la finalité est identique mais cette fois au*

préciser la finalité des fichiers de police, « *sans doute est-il difficile, sans entraver l'action légitime de la police, de limiter la finalité du traitement* »²⁶. Sans avoir à donner trop de précisions, il est important que les fichiers de police soient recentrés, et veillent à ne récolter des informations que pour la finalité pour laquelle ces traitements de données ont été créés.

Dans le cadre de la procédure de déclaration d'un traitement de données, ce principe de finalité est inhérent à la mise en place d'un fichier car il « *est la colonne vertébrale de la loi du 6 janvier 1978 : toutes les dispositions législatives de base en dérivent. C'est par rapport à la finalité que la Commission examine l'application des dispositions de la loi* »²⁷. Aussi, le contrôle apporté par la Commission nationale de l'informatique et des libertés sur le principe de finalité est nécessaire pour vérifier au mieux si ce principe de finalité est bel et bien respecté, et non pas utilisé à des fins abusives²⁸.

2. La trop grande généralité des fichiers de sécurité publique

La première polémique liée à la mise en place d'un fichier collectant les données générales est le décret du 27 février 1990 édicté par le Premier ministre Michel Rocard. Ce décret autorise les Renseignements généraux à collecter des informations nominatives, pour « *collecter, conserver et traiter des informations nominatives qui font apparaître l'origine ethnique en tant qu'élément de signalement, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes majeures, pour l'accomplissement exclusif de leurs missions de recherche et de centralisation des renseignements d'ordre politique, social et économique nécessaire à l'information du Gouvernement* »²⁹. La Commission nationale informatique et libertés a donné son aval pour l'édition de ce décret, ce qui permet de légaliser la situation d'un fichier qui existait déjà auparavant hors du cadre légal³⁰ au regard de cette autorité administrative indépendante³¹. Le même jour, un second

niveau des services décentralisés de la police judiciaire ; Considérant que les informations relevant de l'article 31 ne seront collectées que si elles s'avèrent strictement nécessaires à la recherche et à l'identification des auteurs de crimes et délits et seront traitées sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent », CNIL, délib. n°91-090 du 8 octobre 1991 portant avis conforme sur un projet de décret présenté par le ministère de l'Intérieur portant application des dispositions de l'article 31 alinéa 3 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 au fichier des brigades spécialisées et au fichier de travail de la police judiciaire.

²⁶MARTIN (D.), *Les fichiers de police*, Que sais-je, 1^{ère} éd., 1999, p. 20.

²⁷« *La notion de finalité joue un rôle fondamental, essentiel, dans la compréhension de la loi de 1978, son interprétation et son application ainsi que pour la connaissance de la doctrine de la CNIL. C'est pourquoi le praticien doit souvent adopter un point de vue téléologique pour déterminer le champ d'application réel de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La notion de finalité est le fondement du large pouvoir d'appréciation de la CNIL et du juge* », in FRAYSSINET (J.), *op. cit.*, 1992, p. 73.

²⁸Ce contrôle ne pourra certes pas « *apporter une garantie réelle au citoyen. Mais il peut aussi à l'inverse constituer une limitation abusive des prérogatives du responsable de traitement – la police* », in MARTIN (D.), *op. cit.*, 1999, p. 21.

²⁹D. n°90-184 du 27 février 1990 portant application aux fichiers automatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des Renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3, de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, n°51, 1^{er} mars 1990, p. 2 575.

³⁰En matière de texte réglementaire dispensant la publication des traitements de données, et alors que depuis 1986, la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, la Direction générale de la sécurité extérieure et la Direction de la surveillance du territoire étaient entrés dans la légalité, « *la situation des Renseignements généraux restait en suspens provoquant leur fonctionnement dans l'illégalité malgré les démarches pressantes*

décret est édicté en vue de la création d'un fichier informatisé du terrorisme³². Avec la polémique, le Premier ministre Michel Rocard décida de retirer le décret sur le fichier généraliste des Renseignements généraux³³, par le décret du 3 mars 1990³⁴, dont l'effet a été de plonger « à nouveau les Renseignements généraux dans la plus profonde illégalité en attendant l'intervention d'un texte nouveau »³⁵.

Par la suite, le Premier ministre Edith Cresson remania le décret retiré en édictant le décret 91-1052 du 14 octobre 1991³⁶, avec la possibilité pour chaque personne de demander la communication de ses informations dans ledit fichier³⁷.

§ 2 : La procédure des fichiers intéressant la défense et la sécurité nationale

Dans le cadre de la fonction anticipation et connaissance, et à plus forte raison du renseignement opérationnel, « les services de renseignement disposent de fichiers – couverts par le secret – dans lesquels ils consignent de nombreuses informations concernant tous les individus potentiellement dangereux pour nos intérêts nationaux (espions, terroristes, militants politiques violents, nationalistes régionaux, etc.) »³⁸. Les fichiers des services de renseignement et de sécurité intérieure sont des fichiers comportant une procédure qui déroge au droit commun des fichiers (A). Les fichiers de sécurité publique restent néanmoins nécessaires aux enquêtes administratives (B). Hormis les fichiers de sécurité publique, il existe aussi des fichiers propres aux activités de renseignement (C).

A. Une procédure dérogeant au droit commun des fichiers

La procédure dérogatoire au droit commun des fichiers pour les fichiers intéressant la défense et la sécurité nationale (1) concerne en premier lieu, la déclaration du fichier. Elle s'observe, en deuxième lieu, par le de droit d'information limité à l'accès indirect des fichiers

de la Commission jusqu'à la publication des décrets n°90-184 et 90-185 », in FRAYSSINET (J.), *op. cit.*, 1992, p. 62.

³¹ZAMPONI (F.), *Les RG à l'écoute de la France. Police et politique de 1981 à 1997*, La Découverte et Syros, Paris, 1997, p. 133.

³²« La Direction centrale des Renseignements généraux du ministère de l'Intérieur est autorisée à mettre en œuvre un fichier informatisé des personnes pour l'accomplissement exclusif de sa mission de lutte contre le terrorisme et les troubles à l'ordre public », D. n°90-185 du 27 février 1990 relatif au fichier informatisé du terrorisme mis en œuvre par les services des Renseignements généraux du ministère de l'Intérieur, *JORF*, n°51, 1^{er} mars 1990, p. 2 575, art. 1.

³³ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 135.

³⁴D. du 3 mars 1990 portant retrait du D. n°90-184 du 27 février 1990 portant application aux fichiers automatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des Renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3, de la L. n°78-1 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et du D. n°90-185 du 27 février 1990 relatif au fichier informatisé du terrorisme mis en œuvre par les services des Renseignements généraux du ministère de l'Intérieur, *JORF*, n°54, 4 mars 1990, p. 2 721.

³⁵FRAYSSINET (J.), *op. cit.*, 1992, p. 62.

³⁶« La Direction centrale des Renseignements généraux du ministère de l'Intérieur est autorisée à mettre en œuvre un fichier informatisé des personnes pour l'accomplissement exclusif de sa mission de lutte contre les entreprises individuelles ou collectives ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur », D. n°91-1052 du 14 octobre 1991 préc., art. 1.

³⁷« Le droit d'accès aux informations visées à l'article 3 s'exerce auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés conformément aux dispositions de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 », *Ibid.*, art. 6.

³⁸BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 24.

intéressant la sûreté de l'Etat (2). C'est en raison de cette procédure dérogatoire, qu'en troisième et dernier lieu, il est nécessaire qu'un groupe de travail permanent sur ces fichiers soit instauré (3).

1. La procédure dérogatoire de déclaration du fichier intéressant la défense ou la sécurité nationale

En matière de défense et de sécurité nationale, il est obligatoire pour les autorités administratives et les juridictions d'obtenir l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés si ces autorités et juridictions souhaitent mettre en œuvre « *les traitements, automatisés ou non, portant sur des données relatives aux infractions, condamnations ou mesures de sûreté, sauf ceux qui sont mis en œuvre par des auxiliaires de justice pour les besoins de leurs missions de défense des personnes concernées* »³⁹. Après l'avis favorable et motivé rendu par ladite décision, le ou les ministres compétents peuvent mettre en œuvre les traitements informatisés de données sensibles⁴⁰. Cependant, étant donné que les traitements concernant la défense ou la sécurité nationale, les textes réglementaires de mise en œuvre de ces traitements peuvent être dispensés⁴¹ de toute forme de publicité⁴².

Dans le cadre de la procédure de droit commun, la demande d'avis portant sur les traitements de données doit être motivée et comporter tous les éléments demandés par la Commission nationale de l'informatique et des libertés⁴³. Cependant, le caractère exhaustif de la demande d'avis pour de traitements de données concernant la sûreté de l'Etat, la sécurité publique ou la défense ne sont pas astreints à ce régime et « *peuvent ne pas comporter tous les éléments d'information* »⁴⁴ demandés pour un traitement informatisé de données propre à la procédure de droit commun, même si la pratique, il y a très peu d'allégement effectué⁴⁵.

Autre élément de dérogation, alors que pour un fichier de données, la personne donnant ses informations, ou auprès de qui elles sont recueillies doit être informée de l'existence dudit fichier, les traitements de données concernant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique n'ont pas d'obligation d'informer les personnes concernées, « *dans la mesure où une telle limitation est nécessaire au respect des fins poursuivies par le traitement* »⁴⁶.

De surcroît, alors que la Commission dispose d'un droit de contrôle dans la mise en œuvre des traitements de données, les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la

³⁹L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 25.

⁴⁰Ces données sensibles sont celles « *1° qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique ; 2° 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* », *Ibid.*, art. 26 I.

⁴¹« *Certains traitements mentionnés au I et au II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'Etat, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise ; pour ces traitements, est publié, en même temps que le décret autorisant la dispense de publication de l'acte, le sens de l'avis émis par la Commission* », *Ibid.*, art. 26 III.

⁴²Ainsi, « *après avoir rendu divers avis en 1982, 1983 et 1985, la CNIL a attendu la publication du décret n°86-326 du 7 mars 1986 pour que les fichiers de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, de la Direction générale de la sécurité extérieure, de la Direction de la surveillance du territoire entrent dans la légalité* », in FRAYSSINET (J.), *op. cit.*, 1992, p. 62.

⁴³L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 30 I.

⁴⁴*Ibid.*, art. 30.

⁴⁵MARTIN (D.), *op. cit.*, 1999, p. 14.

⁴⁶L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 32 V.

sécurité publique peuvent être dispensés de contrôle dans leur mise en œuvre⁴⁷ générales en matière de contrôle dans la mise en œuvre du traitement. La dérogation à la procédure de droit commun permet ainsi de manière paradoxale de publier le refus de publier les textes sur les traitements intéressant la sûreté⁴⁸.

2. Le droit d'information limité à l'accès indirect des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat

Si la Commission a pour mission de répondre aux demandes concernant les traitements de données informatisées⁴⁹, par dérogation au droit à la rectification ou à la conservation des données, le droit d'accès des demandeurs est limité avec une procédure spécifique⁵⁰, quand « *un traitement intéresse la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique* »⁵¹. C'est à la suite de cette procédure particulière, que la Commission peut communiquer, ou non, les informations au demandeur⁵².

D'un côté, ce droit d'accès indirect aux fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique est une avancée en matière de garantie des libertés des citoyens dans le contrôle des fichiers relevant du secret de la défense nationale, qui est encore refusée aux magistrats judiciaires⁵³, et limitée à certains fichiers pour les magistrats administratifs⁵⁴. D'un autre côté, le droit d'accès indirect se révèle être en réalité « *un faux droit d'accès car il ne débouche sur aucune communication des données : la loi de 1978 est prise à contrepied et, en raison du danger pour les libertés présenté par l'utilisation des données visées, il faut regretter l'aspect excessif du secret entourant les fichiers et traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique* »⁵⁵.

⁴⁷Cela est possible, à partir du moment où « *le décret en Conseil d'Etat qui prévoit cette dispense [de publication de l'acte réglementaire autorisant ledit traitement] peut également prévoir que le traitement n'est pas soumis aux dispositions* », *Ibid.*, art. 44 IV.

⁴⁸BOYER (L.), *op. cit.*, 29 mai 1991, p. 137.

⁴⁹L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 11 2° h).

⁵⁰« *Toute demande d'accès ou de rectification des informations figurant dans les traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, autorisés en application du 2° du I de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, est adressée à la Commission par écrit. La demande doit être signée et accompagnée de la photocopie d'un titre d'identité portant la signature du titulaire. Elle doit préciser l'adresse à laquelle doit parvenir la réponse. Lorsqu'il existe un doute sur l'adresse indiquée ou sur l'identité du demandeur, la réponse de la Commission peut être expédiée sous pli recommandé sans avis de réception, la vérification de l'adresse ou de l'identité du demandeur s'effectuant lors de la délivrance du pli. Toute demande manifestement abusive peut être rejetée* », D. n°2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la L. n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la L. n°2004-801 du 6 août 2004, *JORF*, n°247, 22 octobre 2005, p. 16 769, texte n°31, art. 86.

⁵¹« *La demande est adressée à la Commission qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener les investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la Commission. Il est notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications* », L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 41 al 2.

⁵²Si « *la Commission constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication des données qui y sont contenues ne met pas en cause ses finalités, la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, ces données peuvent être communiquées au requérant* », *in Ibid.*, art. 41 al 3.

⁵³« *C'est notamment l'une des grandes différences existant, de ce point de vue, avec les dispositions relatives à la Commission d'accès aux documents administratifs qui ne possède pas de pouvoir spécifique lui permettant d'obliger l'administration à lui communiquer un document classifié* », *in WARUSFEL (B.), Contre-espionnage et protection du secret. Histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Editions Charles Lavauzelle, 2000, p. 382.

⁵⁴La récente formation spécialisée du Conseil d'Etat a compétence pour connaître des fichiers de renseignement, limitativement énumérés à l'article R. 841-2 du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁵FRAYSSINET (J.), *op. cit.*, 1992, p. 85-86.

En 1999, la Commission a reçu 270 requêtes pour examiner les dossiers policiers concernant les individus demandeurs, « *mais 64% des demandeurs n'avaient pas de fiches* »⁵⁶. Pour l'année 2015, il y a eu 5 890 demandes d'accès indirect aux fichiers de police et des services de renseignement (5 242 pour l'année 2014, soit une augmentation de 12%)⁵⁷.

3. La nécessité d'un groupe de travail permanent sur les fichiers de défense et de sécurité nationale

Etant donné qu'une procédure dérogatoire existe pour ce type de fichiers, « *le groupe de contrôle des fichiers de police et de renseignement mis en place en 2006*⁵⁸ *et réactivé en 2008*⁵⁹ *a demandé qu'un dispositif adapté de contrôle soit mis en place pour sortir de cette exception* »⁶⁰. Ce groupe de recherche avait d'ailleurs proposé au Gouvernement qu'il soit institutionnalisé, afin que des réunions récurrentes puissent être organisées et offrir un travail de synthèse et des éléments de réflexion et de proposition supplémentaires en matière de fichiers de police⁶¹. Malgré le volontarisme de ce groupe de travail, aucune initiative similaire n'a été instaurée depuis 2008.

B. Des fichiers de sécurité publique nécessaires aux enquêtes administratives

Dans le cadre des enquêtes administratives où sont utilisés les fichiers de sécurité publique, il a été permis d'exercer le contrôle comportementaliste avec ces traitements de données (1). Cependant, les enquêtes administratives sont aujourd'hui exercées aussi dans le cadre d'une procédure rapprochée des consultations d'antécédents judiciaires (2).

1. Le contrôle comportementaliste permis par les fichiers de renseignement

Le but initial des enquêtes administratives menées par les agents et officiers de police et de Gendarmerie (mais aussi les agents des services de renseignement du ministère des Armées)⁶² est de s'assurer que les prétendants à des postes au sein de la fonction publique n'aient pas de casier judiciaire ou de comportements incompatibles avec la future fonction qu'ils souhaitent occuper.

En matière d'enquêtes administratives menées par les Renseignements généraux, la « *circulaire Roux* »⁶³ du 2 juillet 1981 avait fixé la tâche des Renseignements généraux en

⁵⁶CAUMER (J.), *Leurs dossiers RG*, Flammarion, Paris, 2000, p. 273.

⁵⁷Commission nationale de l'informatique et des libertés, *op. cit.*, 2016, p. 56.

⁵⁸BAUER (A.), *Fichiers de police et de Gendarmerie : comment améliorer leur contrôle et leur gestion ?*, La documentation française, Paris, 2006, p. 110.

⁵⁹Bauer (A.), SOULLEZ (C.) et VENTRE (A.-M.), *Mieux contrôler les fichiers de police pour protéger les libertés*, La documentation française, Paris, 2008.

⁶⁰BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 25.

⁶¹« *Le groupe de contrôle recommande l'institutionnalisation de ses réunions et propose qu'il puisse se réunir, une fois par trimestre, en vue d'analyser les suites réservées aux préconisations de son rapport et toute évolution substantielle liée à la création ou au développement des fichiers de police et de Gendarmerie* », BAUER (A.), SOULLEZ (C.) et VENTRE (A.-M.), *op. cit.*, 2008, p. 125.

⁶²Par exemple, D. n°2016-1816 du 21 décembre 2016 relatif aux enquêtes administratives préalables prévues à l'article L. 2381-1 du Code de la défense, *JORF*, n°298, 23 décembre 2016, texte n°39.

⁶³Paul Roux a été directeur central des Renseignements généraux de 1981 à 1983.

matière d'enquêtes administratives de moralité et de recrutement, dont l'édition tend à moraliser ce service, car « *amplement utilisées avant 1981, ces enquêtes, censées être réalisées pour cerner la personnalité de candidats à des fonctions officielles ou à des décorations, servaient souvent à obtenir des renseignements d'ordre privé sur des opposants au régime ou à informer les employeurs sur les opinions de leur personnel* »⁶⁴. La circulaire Roux est intervenue ainsi pour donner une nouvelle orientation aux Renseignements généraux, et à plus forte raison, pour stopper les anciennes pratiques parfois douteuses, servant des intérêts particuliers⁶⁵.

Avant que la réglementation en matière d'enquêtes administratives ne soit transcrite dans le Code de la sécurité intérieure⁶⁶, le fichier relatif aux enquêtes administratives liées à la sécurité publique était réglementé par le décret 2009-1250 du 16 octobre 2009⁶⁷, dont la création dudit fichier « *a suivi une trajectoire sinueuse puisque la substance du décret de 2009 était déjà dans le très contesté décret n°2008-632 du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé EDVIGE* »⁶⁸. A la suite de la polémique sur le fichier Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale (EDVIGE), les rédacteurs du texte réglementaire ont donc pris en compte les critiques de la Commission nationale de l'informatique et des libertés⁶⁹, de telle sorte que le Gouvernement s'est décidé « *à autonomiser dans un texte les dispositions initiales du projet EDVIRSP relatives aux fichiers intéressant les enquêtes administratives de sécurité publique* »⁷⁰. Si ce texte a été considéré comme légal pour la Commission, il n'en restait pas moins que la pratique dévoyait l'esprit du texte, en raison d'enquêtes diligentées par des autorités qui

⁶⁴ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 49.

⁶⁵Ainsi, « *contrairement à ce qui se faisait fréquemment, aucune enquête ne devra être réalisée pour satisfaire des demandes de particuliers, quand bien même seraient-ils de hautes personnalités* », in *Ibid.*, p. 49.

⁶⁶D. n°2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples), *JORF*, n°283, 6 décembre 2013, p. 19 842, texte n°17, art. 9.

⁶⁷D. n°2009-1250 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux enquêtes administratives liées à la sécurité publique, *JORF*, n°242, 18 octobre 2009, p. 17 245, texte n°7.

⁶⁸« *Après le retrait en novembre 2008 du fichier EDVIGE, le Gouvernement avait préparé un projet de décret en Conseil d'Etat portant création de l'application concernant l'exploitation documentaire et la valorisation de l'information relative à la sécurité publique (EDVIRSP), soit un texte supposé tenir compte de la controverse sur EDVIGE* », in MBONGO (P.) et LATOUR (X.) (dir.), *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 90.

⁶⁹« *La Commission prend acte de la modification rédactionnelle par rapport au décret du 27 juin 2008 portant création du fichier 'EDVIGE', qui autorisait, sans restriction, la collecte des données dites 'sensibles'. Elle considère que cette nouvelle réaction est plus conforme à la lettre comme à l'esprit de la loi du 6 janvier 1978, modifiée par la loi du 6 août 2004. Elle observe que le nouveau projet de décret permettra d'encadrer plus strictement les conditions de traitement des données dites 'sensibles'. La Commission note avec satisfaction que la collecte, la conservation et le traitement de données relatives à la santé et à la vie sexuelle seront prohibés, de même que celles qui sont susceptibles de faire apparaître l'origine raciale ou ethnique des personnes concernées. Elle relève avec intérêt que, la notion d'activités, notion objective car fondée sur des actes, a été substituée à celle, plus subjective, d'opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales. Enfin, elle prend acte de ce que, conformément à sa demande ces données ne pourront être collectées, conservées et traitées 'que dans la stricte mesure où elles sont nécessaires pour déterminer si le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées'* », CNIL, délib. n°2009-356 du 11 juin 2009 portant avis sur le projet de décret en Conseil d'Etat portant création de l'application concernant les enquêtes administratives liées à la sécurité publique.

⁷⁰MBONGO (P.) et LATOUR (X.) (dir.), *op. cit.*, 2012, p. 90

n'avaient pas compétence pour le faire⁷¹. Or, le rapport de la mission d'information sur les fichiers de police a relevé que « *certaines enquêtes étaient réalisées par la sûreté urbaine et non par le [Service départemental à l'information générale]* »⁷².

Il y a donc pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui, paradoxalement, a autorisé la mise en place de ces fichiers, le constat net du dévoiement de l'utilisation de ce fichier, avec des finalités autres que celles pour lesquelles le fichier était prévu⁷³. Aujourd'hui, la consultation des fichiers à des fins d'enquêtes administratives a été avalisée, pour ce qui concerne la prévention du terrorisme, l'ordre public et la sûreté de l'Etat, par la création d'un service à compétence nationale, le Service national des enquêtes administratives de sécurité⁷⁴. Outre les enquêtes administratives et la consultation des traitements des données⁷⁵, ce Service « *élabore une doctrine en matière d'enquêtes administratives pour homogénéiser les pratiques dans les domaines qui lui sont confiés* »⁷⁶. Il y a donc une prise en compte officielle des dévoiements qui ont pu avoir lieu, avec l'idée que l'harmonisation des pratiques par cette structure à compétence nationale, puisse éviter que des autorités incompétentes aient accès à ces fichiers comportant des données personnelles.

2. Une procédure des enquêtes administratives rapprochée des consultations d'antécédents judiciaires

La procédure des enquêtes administratives rapprochée des consultations d'antécédents judiciaires a été avalisée par le Conseil constitutionnel (1°), même si la garantie affirmée n'est pas effective dans la pratique (2°).

1° La procédure des enquêtes administratives avalisée par le Conseil constitutionnel

La consultation de fichiers des antécédents judiciaires pour les enquêtes administratives a été consacrée par l'article 17-1 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité⁷⁷. Elargie par la loi du 18 mars 2003 relative à la

⁷¹Théoriquement, la consultation des fichiers « *est faite par des agents de la police et de la Gendarmerie nationale spécialement habilités à cet effet* », L. n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *JORF*, n°20, 24 janvier 1995, p. 1 249, art. 17-1 al. 4.

⁷²BATHO (D.) et BENISTI (J.-A.), *Rapport sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°4113, 21 décembre 2011, p. 50.

⁷³Il y a un « *détournement de la finalité première des fichiers policiers, qui était de faciliter l'investigation policière et non d'alimenter 'sa mémoire policière supplantant totalement la mémoire du casier judiciaire'* », in GAUTRON (V.), « La prolifération incontrôlée des fichiers de police », pp. 57-61, *AJ Pénal*, 2007, p. 60.

⁷⁴D. n°2017-668 du 27 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Service national des enquêtes administratives de sécurité », *JORF*, n°101, 29 avril 2017, texte n°41.

⁷⁵Rattaché au directeur général de la Police nationale, ce Service « *consulte de manière directe ou indirecte des traitements de données à caractère personnel relatifs à la prévention du terrorisme ou des atteintes à la sécurité et à l'ordre publics et évalue, exploite et analyse les informations ainsi recueillies afin d'émettre un avis, le cas échéant par délégation du ministre de l'Intérieur, sur la compatibilité entre le comportement de la personne et l'exercice des missions ou fonctions envisagées ou l'accès aux sites concernés au regard du risque d'atteinte à la sécurité et à l'ordre publics que celle-ci représente* », *Ibid.*, art. 2.

⁷⁶*Ibid.*

⁷⁷L. n°95-73 du 21 janvier 1995 préc., art. 17-1.

sécurité intérieure⁷⁸, cette disposition concerne « *le cas dans lesquels il peut être procédé à la consultation de ces fichiers de police judiciaire à des fins d'enquête administrative* »⁷⁹, que ce soit pour des emplois publics ou privés, ou encore en matière d'acquisition de la nationalité française ou de titres de séjour⁸⁰.

Entre le 12 mars 2012⁸¹ et le 4 décembre 2013⁸², le principe de l'enquête administrative a été fixé au sein du Code de la sécurité intérieure⁸³, complété par l'énumération des emplois pouvant nécessiter qu'une enquête administrative soit diligentée⁸⁴ par la Police, la Gendarmerie, ou les services de renseignement⁸⁵. Ces enquêtes sont nécessaires, car en vue de s'assurer que les personnes nommées aux postes concernés n'aient pas d'antécédents judiciaires ou de comportements litigieux au regard du nouveau poste où ils sont affectés, mais ces enquêtes doivent être menées « *dans la stricte mesure exigée par la protection de la sécurité des personnes et la défense des intérêts fondamentaux de la Nation* »⁸⁶, avec un devoir d'information aux personnes concernées qu'elles font l'objet d'une enquête administrative⁸⁷. Des dispositions de l'article L. 1141-1 du Code de la sécurité intérieure ou de l'article 234-1 du même Code, il en résulte que « *ce type d'énoncés est tout ce qu'il y a de tautologique puisqu'ils reviennent à dire que les enquêtes administratives et les consultations de fichiers sont vouées à ce pour quoi elles existent. Un peu comme si le*

⁷⁸L. n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, *JORF*, n°66, 19 mars 2003, p. 4 761, texte n°1, art. 25.

⁷⁹BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 26.

⁸⁰Plus précisément, cela concerne « *soit les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'Etat, soit les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, soit les emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des jeux, paris et courses, soit l'accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, soit l'utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux [...] Il est également procédé à cette consultation pour l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française et de délivrance et de renouvellement des titres relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi que pour la nomination et la promotion dans les ordres nationaux* », L. n°95-73 du 21 janvier 1995 préc., art. 17-1 al. 1 et 3.

⁸¹Ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°62, 13 mars 2012 p. 4 533, texte n°16. Cette ordonnance a été ratifiée par la L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°263, 14 novembre 2014, p. 19 162, texte n°5, art. 24.

⁸²D. n°2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples), *JORF*, n°283, 6 décembre 2013, p. 19 842, texte n°17.

⁸³« *Les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, prévues par des dispositions législatives ou réglementaires, concernant soit les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'Etat, soit les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, soit les emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des jeux, paris et courses, soit l'accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, soit l'utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux, peuvent être précédées d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées* », CSI, art. L. 114-1.

⁸⁴*Ibid.*, art. R. 114-2 et suiv.

⁸⁵La consultation des fichiers aux fins de mener les enquêtes sont strictement limitées aux agents individuellement habilités à cet effet au sein « *de la police et de la Gendarmerie nationales [et] des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2* », *Ibid.*, art. L. 234-2.

⁸⁶« *Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des enquêtes administratives mentionnées à l'article L. 114-1 qui donnent lieu à consultation des traitements automatisés de données personnelles mentionnés à l'article 230-6 du Code de procédure pénale, y compris pour les données portant sur des procédures judiciaires en cours, dans la stricte mesure exigée par la protection de la sécurité des personnes et la défense des intérêts fondamentaux de la Nation* », *Ibid.*, art. L. 234-1.

⁸⁷*Ibid.*, art. R234-1.

législateur soupçonnait qu'il pouvait en aller autrement »⁸⁸. Un tel raisonnement conduit donc à considérer que l'enquête administrative est automatiquement une enquête avec consultation des antécédents judiciaires⁸⁹.

Le Conseil constitutionnel a suivi cette même position lors de deux décisions, la première relative à la loi pour la sécurité intérieure, le 13 mars 2003⁹⁰, et la seconde, le 10 mars 2011, sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, le juge de la rue de Montpensier a considéré « *que, lorsque ces données sont consultées dans le cadre d'enquêtes administratives, elles ne peuvent constituer qu'un élément de la décision prise par l'autorité administrative, sous le contrôle du juge* »⁹¹.

La position du Conseil constitutionnel est étonnante dans la mesure où le Conseil considère que les garanties assorties à ces enquêtes sont le fait de lois, alors même que ce sont des textes réglementaires qui interviennent pour définir « *le périmètre des informations auxquelles peuvent avoir accès ces personnels [de police ou de Gendarmerie] lorsque leur consultation des fichiers d'antécédents judiciaires se fait à des fins administratives* »⁹². Dans le cadre de la police administrative, la garantie serait alors observée par le fait que « *cette consultation [des fichiers] peut [...] être effectuée par des personnels investis de missions de police administrative individuellement désignés et spécialement habilités par le représentant de l'Etat* »⁹³.

2° La garantie non effective dans la pratique

La garantie instaurée au niveau réglementaire ne signifie néanmoins pas une effectivité dans la pratique en matière de consultation des fichiers pour les enquêtes administratives. En effet, il y a une consultation quasi-systématique des fichiers d'antécédents judiciaires dans le cadre des enquêtes administratives, la Commission nationale de l'informatique et des libertés ayant déjà observé le mésusage du fichier judiciaire à des fins administratives⁹⁴. C'est pour

⁸⁸ MBONGO (P.) et LATOUR (X.) (dir.), *op. cit.*, 2012, p. 94-95.

⁸⁹ Cette enquête administrative voit « *ses protocoles comportementalistes largement indexés aux fichiers d'antécédents judiciaires* », in *Ibid.*, p. 94.

⁹⁰ « *Considérant qu'aucune norme constitutionnelle ne s'oppose par principe à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire ; que, toutefois, cette utilisation méconnaîtrait les exigences résultant des articles 2, 4, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 si, par son caractère excessif, elle portait atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes des personnes concernées ; considérant qu'en égard aux motifs qu'elle fixe pour ces consultations, comme aux restrictions et précautions dont elle les assortit, la loi déférée ne méconnaît par elle-même aucune des exigences constitutionnelles ci-dessus mentionnées ; considérant, en outre, qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, que ne remettent pas en cause les dispositions contestées : 'Aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé' ; que les données recueillies dans les fichiers ne constitueront donc, dans chaque cas, qu'un élément de la décision prise, sous le contrôle du juge, par l'autorité administrative* », Cons. const., 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, déc. n°2003-467 DC, § 32 à 34.

⁹¹ Cons. const., 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, déc. n°2011-625 DC, § 11.

⁹² MBONGO (P.) et LATOUR (X.) (dir.), *op. cit.*, 2012, p. 100.

⁹³ « *L'habilitation précise limitativement les motifs qui peuvent justifier pour chaque personne les consultations autorisées* », CPP, art. R 40-29 I.

⁹⁴ Ainsi, « *le non-respect des profils d'accès au STIC conduit ainsi à donner de façon indue à certaines informations, dont les conséquences peuvent s'avérer très préjudiciables pour les personnes concernées, en particulier quand le résultat de la consultation du STIC conditionne à l'emploi. Or, plus d'un million de*

cette raison que l'autorité administrative indépendante propose de bien définir le système des habilitations, dans l'idée d'éviter ce recours quasi-systématique au fichier judiciaire pour une enquête administrative⁹⁵. De surcroît, si la définition d'une politique des habilitations est nécessaire, comme l'observe la Commission, la politique strictement définie d'habilitations doit aussi s'accompagner d'obligations par les agents de police à respecter, « *le cas échéant en adaptant les outils informatiques mis à leur disposition, les règles relatives à la consultation du STIC dans un cadre d'enquête administrative* »⁹⁶, quitte à ce qu'un contrôle hiérarchique nouveau soit instauré à cette fin, par l'inspection générale de la police nationale.

De surcroît, l'absence de garanties doit aussi s'observer par le fait que les fichiers ne sont pas mis à jour et comportent ainsi des erreurs⁹⁷. Au regard des erreurs comprises dans les fichiers, il est normal qu'il puisse résulter des enquêtes administratives aboutissant à des solutions défavorables, si aucune procédure de correction et de mise à jour n'est opérée par l'administration disposant du traitement de données.

Paradoxalement, « *lorsque la CNIL s'est prononcée sur l'entrée en vigueur du STIC, elle avait pourtant demandé que ce fichier ne soit pas utilisé pour effectuer des enquêtes de moralité* »⁹⁸. Cependant, et alors même que cette autorité administrative indépendante dénonçait une telle pratique, elle n'a pas persisté dans la contestation légitime qu'elle avait menée, avalisant de la sorte l'usage de tels fichiers pour les enquêtes administratives et de moralité.

C. L'existence de fichiers propres aux activités de renseignement

Les services spécialisés de renseignement⁹⁹ peuvent avoir accès à un certain nombre de fichiers énumérés, dans le cadre « *de la prévention et de la répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et des actes de terrorisme* »¹⁰⁰. Outre l'accès à ces

personnes sont potentiellement dans cette situation. Le risque qu'un fichier centralisé de police judiciaire soit consulté pour se forger une opinion sur une personne est inhérent à la gestion d'une telle application », in Commission nationale de l'informatique et des libertés, *Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC)*, Rapport remis au Premier ministre le 20 janvier 2009, p. 16.

⁹⁵ « Proposition n°6 : définir une politique plus stricte de gestion des habilitations et, surtout, des mots de passe qui y sont associés. En particulier, garantir une meilleure confidentialité des mots de passe (tant lors de la remise que de la conservation de ceux-ci) et la mise en place systématique dans chaque service de police judiciaire utilisateur d'un registre permettant de recenser les incidents affectant les connexions au fichier STIC (tentatives de double connexion, perte de mot de passe, etc.), in *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ « Des enquêtes de la CNIL menées en 2008 et 2009 ont montré que près de 80% des fiches se révèlent inexactes et sont rarement mises à jour, par exemple lorsqu'il y a un classement sans suite ou un non-lieu », in MATTELART (A.) et VITALIS (A.), *Le profilage des populations. Du livret ouvrier au cybercontrôle*, Ed. La Découverte, Paris, 2014, p. 134.

⁹⁸ GAUTRON (V.), *op. cit.*, 2007, p. 60.

⁹⁹ L'article R234-3 du Code de la sécurité intérieure vient préciser, selon les différentes formes d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation définies à l'article L. 811-3 du même Code, quels services de renseignement peuvent avoir accès aux traitements automatisés de données pour mener à bien leurs missions.

¹⁰⁰ Les traitements de données informatisés énumérés sont : « 1° le fichier national des immatriculations ; 2° le système national de gestion des permis de conduire ; 3° le système de gestion des cartes nationales d'identité ; 4° le système de gestion des passeports ; 5° le système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France ; 6° Les données à caractère personnel, mentionnées aux articles L. 611-3 à L. 611-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatives aux ressortissants étrangers qui, ayant été contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière, ne remplissent pas les conditions d'entrée

fichiers, les services de renseignement disposent aussi de leur propre fichier. Ces fichiers relatifs au renseignement ou fichiers de souveraineté font partie des systèmes de traitement de données pouvant déroger au droit commun applicable aux fichiers généraux, avec par exemple la dispense de publication du texte réglementaire au *Journal Officiel*¹⁰¹. Il est ainsi prévu expressément la liste de fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique qui peuvent déroger aux exigences de déclaration du droit commun des fichiers prévus à l'article 30 de la loi du 6 janvier 1978¹⁰². De cette longue liste de fichiers ayant trait autant la défense nationale qu'à la sécurité nationale, et de ceux qui sont connus et identifiés, il y a les fichiers propres au renseignement intérieur (1), le fichier des atteintes à la sécurité publique (2), le fichier des personnes recherchées (3), et le récent fichier de traitement des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (4).

1. Les fichiers propres au renseignement intérieur

Le fichier de centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et les intérêts nationaux (CRISTINA) a été mis en œuvre le 1^{er} juillet 2008, est un fichier de renseignement de la Direction générale de la sécurité intérieure. Comme le fichier de la DST (datant de 1986), il est soumis au régime juridique des fichiers « *de souveraineté* » définis par

requis ; 7° Les données à caractère personnel mentionnées à l'article L. 611-6 du même Code », CSI, art. L. 222-1 I.

¹⁰¹ « Certains traitements mentionnés au I et au II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'Etat, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise ; pour ces traitements, est publié, en même temps que le décret autorisant la dispense de publication de l'acte, le sens de l'avis émis par la Commission », L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 26 III.

¹⁰² Ces fichiers sont : « 1. Décret portant création au profit de la Direction générale de la sécurité intérieure d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé CRISTINA ; 2. Décret portant application des dispositions de l'article 31 de la L. n°78-17 du 6 janvier 1978 aux fichiers d'informations nominatives mis en œuvre par la Direction générale de la sécurité extérieure ; 3. Décret autorisant la mise en œuvre par la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé SIREX ; 4. Décret portant application des dispositions de l'article 31 de la L. n°78-17 du 6 janvier 1978 au fichier d'informations nominatives mis en œuvre par la Direction du renseignement militaire ; 5. Décret portant création au profit de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé BCR-DNRED ; 6. Arrêté relatif au traitement automatisé d'informations nominatives 'fichier de la DGSE' mis en œuvre par la Direction générale de la sécurité extérieure ; 7. Arrêté relatif au traitement automatisé d'informations nominatives 'fichier du personnel de la DGSE' mis en œuvre par la Direction générale de la sécurité extérieure ; 8. Arrêté relatif au traitement automatisé d'informations nominatives de personnes étrangères mis en œuvre par la Direction du renseignement militaire ; 9. Décret portant création de l'application relative à la prévention des atteintes à la sécurité publique ; 10. Décret autorisant la création d'un système de traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé STARTRAC mis en œuvre par le service à compétence nationale TRACFIN ; 11. Décret autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion de l'information et à la prévention des atteintes à la sécurité publique ; 12. Décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé FSPRT ; 13. Décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif au suivi des personnes placées sous main de justice et destiné à la prévention des atteintes à la sécurité pénitentiaire et à la sécurité publique dénommé 'CAR' mis en œuvre par la Direction de l'administration pénitentiaire ; 14. Décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé ASTREE mis en œuvre par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse », D. n°2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l'application du I de l'art. 30 de la L. n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, n°113, 16 mai 2007, p. 9 185, texte n°69, art. 1.

l'article 26 III de la loi du 6 janvier 1978 précitée¹⁰³. Le décret de création n'a pas été publié et a été dispensé de contrôle par la CNIL¹⁰⁴.

De son côté, la Direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP) dispose de son propre fichier de renseignement dénommé Gestion du terrorisme et des extrémismes à potentialité violente (GESTEREX). Ce fichier est destiné à la « *prévention des actes de terrorisme et pour la surveillance des individus, groupes, organisations et phénomènes de société susceptibles, par leur caractère radical, leur inspiration ou leurs modes d'action, de porter atteinte à la sécurité nationale* »¹⁰⁵. Ce fichier dispose du même régime juridique que celui de CRISTINA¹⁰⁶.

En outre, il y a le fichier « *Gestion des violences urbaines* » (GEVI), conçu par la préfecture de police en 1996¹⁰⁷ (et dont la création est légalement possible avec le décret du 14 octobre 1991¹⁰⁸). Ce fichier de gestion des violences urbaines est un « *traitement comprenant des données sur des individus majeurs ou des personnes morales susceptibles d'être impliquées dans des actions de violences urbaines ou de violences sur les terrains de sport* »¹⁰⁹.

La préfecture de police dispose donc de deux fichiers ayant des finalités similaires, à savoir l'inscription dans ces traitements de données des phénomènes de violence en groupe. La création d'un seul fichier, ou l'absorption d'un fichier par l'autre serait une idée bienvenue dans la simplification administrative, qui passe aussi par la simplification des outils du renseignement, comme, par exemple, ici, les fichiers liés au renseignement.

2. Les fichiers des atteintes à la sécurité publique

Compris aux articles R. 236-11 et suivants du Code de la sécurité, les services de renseignement et de sécurité intérieure disposent de plusieurs créés afin de récolter des informations en matière d'atteintes à la sécurité publique.

Il y a en premier lieu, le fichier « *Prévention des atteintes à la sécurité publique* » (PASP)¹¹⁰ qui reprend en grande partie le fichier des Renseignements généraux sorti de la clandestinité en 1991¹¹¹. La version appliquée aujourd'hui est le fichier PASP, « *destiné à*

¹⁰³ « Certains traitements mentionnés au I et au II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'Etat, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise ; pour ces traitements, est publié, en même temps que le décret autorisant la dispense de publication de l'acte, le sens de l'avis émis par la Commission », L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 26 III.

¹⁰⁴BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 40.

¹⁰⁵*Ibid.*, p. 41.

¹⁰⁶*Ibid.*

¹⁰⁷*Ibid.*, p. 42.

¹⁰⁸D. n°91-1051 du 14 octobre 1991 portant application aux fichiers informatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des Renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3, de la L. n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, n°241, 15 octobre 1991, p. 13 498.

¹⁰⁹BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 42.

¹¹⁰D. n°2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique, *JORF*, n°242, 18 octobre 2009, p. 17 244, texte n°6.

¹¹¹Le D. n°2009-1249 a « adopté une formulation plus proche de celle du décret de 1991 », in GAUTRON (V.), « Usages et mésusages des fichiers de police : la sécurité contre la sûreté ? », pp. 266-269, *AJ Pénal*, juin 2010, p. 266.

recueillir, conserver et analyser les informations qui concernent des personnes dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elles peuvent porter atteinte à la sécurité publique, notamment les informations qui concernent les personnes susceptibles d'être impliquées dans des actions de violences collectives, en particulier en milieu urbain ou à l'occasion de manifestations sportives »¹¹². Par voie de conséquence, tout le monde peut être potentiellement fiché dans ce traitement de données, puisque sont recueillies notamment les informations sur les « personnes entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non fortuites avec l'intéressé »¹¹³. Les fréquentations des personnes fichées ne sont pas nécessairement fortuites, ou si elles le sont, la relation directe entre la personne fichée et sa ou ses fréquentations peut être totalement différente de la raison pour laquelle l'intéressé principal est fiché. Par exemple, un membre d'un groupe politique violent peut tout à fait adhérer à une association sportive ou culturelle sans que les adhérents aient un lien quelconque avec ledit groupe politique violent, pourtant ces fréquentations seront inscrites dans le fichier. Cet élément fait soulever la problématique d'une extension facile du nombre de personnes fichées sous couvert d'atteintes probables mais hypothétiques d'atteintes à la sécurité publique.

En deuxième lieu, le fichier « *Enquêtes administratives liées à la sécurité publique* » (EASP) concerne les « *personnes faisant l'objet d'enquêtes administratives visant à déterminer si leur comportement n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées compte tenu de leur nature* »¹¹⁴. Ce fichier est aujourd'hui distinct du fichier PASP¹¹⁵.

En troisième et dernier lieu, et de manière similaire au fichier PASP, la Gendarmerie nationale dispose de son propre fichier « Base de données de la sécurité publique » (BDSP), un fichier qui s'avère recueillir des informations du renseignement de proximité¹¹⁶.

Enfin, dans le cadre de la prévention contre les violences lors des manifestations sportives, le Gouvernement a réglementé ces manifestations sportives¹¹⁷ et mis en place le fichier national des interdictions de stade (FNIS), recensant les supporters interdits de stade dans l'idée d'appliquer les mesures administratives et judiciaires d'interdiction de stade¹¹⁸ à leur encontre¹¹⁹. Ce fichier a de plus une connexion avec un autre fichier administratif car il

¹¹²BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 41-42.

¹¹³D. n°2009-1249 du 16 octobre 2009 préc., art. 2 9°.

¹¹⁴D. n°2009-1250 du 16 octobre 2009 préc., art. 2.

¹¹⁵BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 43.

¹¹⁶Ce fichier est composé de quatre modules liés à l'ordre public : 1) GISPAP, une copie conforme du fichier PASP de la police nationale ; 2) GEA pour gestion des événements d'ampleur ; 3) gestion des sollicitations et des interventions (GSI) ; 4) sécurisation des interventions et demandes particulières de protection (SIDPP), in *Ibid.*, p. 71.

¹¹⁷Ont été mis en place de dispositifs faisant appel à la réserve civile de la police nationale, à la vidéosurveillance ou à la dissolution des associations sportives, avec la L. n°2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives, *JORF*, n°155, 6 juillet 2006, p. 10 113, texte n°2.

¹¹⁸Pour exemple, arr. du 8 septembre 2016 portant interdiction de déplacement des supporters de club de football de l'Olympique de Marseille lors de la rencontre du dimanche 11 septembre 2016 avec l'OGC Nice, *JORF*, n°210, 9 septembre 2016, texte n°28.

¹¹⁹« La Direction générale de la police nationale est autorisée à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité de prévenir et de lutter contre les violences lors de manifestations sportives, notamment en garantissant la pleine exécution des mesures d'interdictions administratives et judiciaires de stade, en facilitant les contrôles aux abords et dans les enceintes sportives, en

« est alimenté par les fiches judiciaires ou administratives des interdits de stade inscrites dans le fichier des personnes recherchées (FPR) »¹²⁰. Si ce fichier a une vocation nationale, la préfecture de police a aussi créé un fichier pour les troubles à l'ordre public dans le cadre des manifestations sportives à Paris et dans l'agglomération parisienne, avec le fichier STADE¹²¹.

Dans un souci d'harmonisation, les quatre fichiers liés aux atteintes à la sécurité publique devraient être harmonisés, et profiter aussi bien aux services de la Police nationale qu'aux services de la Gendarmerie nationale. Cet effort d'harmonisation serait un effort de rapprochement entre ces deux services effectuant des missions similaires, et éviter une rivalité entre services, puisque les deux inscrieraient les nouvelles informations dans le même traitement de données, et se partageraient donc l'information.

3. Le fichier des personnes recherchées

Le fichier des personnes recherchées (FPR) dont la création remonte à 1969 « comprend vingt-et-une catégories, parmi lesquelles la célèbre 'S' – pour Sûreté – qui comprend les individus susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale »¹²², avec, en mars 2017, plus de 400 000 noms recensés dans ce traitement de données¹²³. Si sa création remonte à 1969, sa légalisation tardive intervient le 15 mai 1996¹²⁴, pour être mise à jour avec le décret 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées. Comme son nom l'indique, ce fichier « a pour finalité de faciliter les recherches et les contrôles effectués, dans le cadre de leurs attributions respectives, par les services de la police nationale, les unités de la Gendarmerie nationale et les agents des douanes exerçant des missions de police judiciaire ou des missions administratives »¹²⁵. Pour autant, le recueil n'est pas facilité, en raison d'une rétention volontaire des informations par la Direction générale de la sécurité

facilitant le suivi et la surveillance des supporteurs à risque ayant déjà fait l'objet d'une mesure d'interdiction, et permettant à l'autorité préfectorale, le cas échéant, de mieux apprécier le comportement d'ensemble adopté par les intéressés à l'occasion de différentes manifestations sportives et en réalisant des statistiques », Arr. du 28 août 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux personnes interdites de stade, JORF, n°204, 4 septembre 2007, p. 14 548, texte n°21, art. 1.

¹²⁰ *Ibid.*, art. 5.

¹²¹ « Le préfet de police (Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne) est autorisé à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé 'fichier STADE', afin de prévenir les troubles à l'ordre public, les atteintes à la sécurité des personnes et des biens ainsi que les infractions susceptibles d'être commises à l'occasion : - des manifestations sportives et des rassemblements en lien avec ces manifestations se tenant dans le ressort des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ; - des manifestations sportives du club du 'Paris-Saint-Germain' et des rassemblements liés à ces manifestations se tenant à l'extérieur des départements précités. Ce traitement a également pour finalité de faciliter la constatation de ces infractions et la recherche de leurs auteurs », Arr. du 15 avril 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « fichier STADE », JORF, n°95, 23 avril 2015, p. 7 190, texte n°37, art. 1.

¹²² de MAISON ROUGE (O.), *Le droit du renseignement. Renseignement d'Etat, renseignement économique*, Lexis Nexis, Paris, 2016, p. 63.

¹²³ ADAM (P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement*, Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017, p. 59.

¹²⁴ Arr. du 15 mai 1996 relatif au fichier des personnes recherchées géré par le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense, JORF, n°115, 18 mai 1996, p. 7 488.

¹²⁵ D. n°2010-596 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées, JORF, n°123, 30 mai 2010, p. 9 765, texte n°8, art. 1.

intérieure, aboutissant à une méconnaissance totale des informations indispensables à la lutte contre le terrorisme, par les autres services¹²⁶.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les individus radicalisés sont fichés S¹²⁷, avec la possibilité pour tous les Etats membres de la Convention de Schengen, de pouvoir y accéder et contrôler ces individus à la frontière, même si Fabien Clain¹²⁸ réussit à passer les frontières sans difficulté¹²⁹, et une situation similaire apparût pour Ismaël Mostefaï, alors même qu'il avait été signalisé par les services de sécurité turcs au renseignement intérieur français¹³⁰. C'est en raison de la lutte contre le terrorisme que le fichier des personnes recherchées a été étendu, avec la possibilité d'inscrire dans ce traitement de données les étrangers présentant une menace, les mineurs interdits de quitter le territoire, « les personnes disparues faisant l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat »¹³¹, mais encore d'autres personnes dont la recherche n'est pas liée au terrorisme. Le fichier a été considérablement étendu donc pour concerner la recherche d'individus recherchés pour quelque raison que ce soit, de la psychiatrie, la fuite, mais encore la sûreté de l'Etat.

¹²⁶ « La Direction générale de la sécurité intérieure a toujours beaucoup de réticences à faire circuler ses informations au sein de la communauté du renseignement, et notamment ses fiches dites 'S', pour sûreté de l'Etat. Sur fond de fortes menaces terroristes sur le territoire national, plusieurs services déplorent la trop grande étanchéité de ces informations. La DRPP, la Police judiciaire via la SDAT, ainsi que les services rattachés à Bercy, la DNRED et Tracfin, s'en plaignent depuis les attentats de janvier à Paris. La DGSE est elle aussi affectée par cette rétention d'informations, et ce, alors même qu'une cellule de liaison du service est installée au siège de la DGSI à Levallois-Perret. (...) Lors des attentats de janvier à Paris, plusieurs services ont appris les noms des personnes soupçonnées d'être des complices des frères Kouachi par la presse et par des transferts d'informations de leurs homologues... américains », in « Fortes tensions sur les fiches S », *Intelligence Online*, n°742, 9 septembre 2015.

¹²⁷ Début février 2016, 11 700 individus étaient fichés S pour islamisme, in http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/02/04/les-11-700-fiches-s-pour-islamisme-mises-sous-surveillance_4859318_1653578.html, consulté le 30 mai 2017.

¹²⁸ Fabien Clain est un terroriste qui a revendiqué les attentats du 13 novembre 2015. Il était parti en Syrie le 9 mars 2015 pour rejoindre les rangs de Daech, in http://www.libération.fr/france/2016/04/10/fabien-clain-le-djihadiste-passe-partout_1445311, consulté le 10 mai 2017.

¹²⁹ « Ici, l'un des chantres français du djihadisme s'approche dangereusement d'une frontière permettant d'accéder à la Syrie. L'information remonte. Il est surveillé. Et que se passe-t-il ? Rien », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 250.

¹³⁰ « Selon les témoignages recueillis par la commission lors de son déplacement à Ankara, le départ des deux hommes aurait d'ailleurs été signalé à la DGSI par les services de renseignement et de sécurité turcs. Il apparaîtrait comme logique que les Français signalés de la sorte soient ciblés prioritairement par les services français, de sécurité tant extérieure qu'intérieure. Lors des auditions, il a été confirmé à la commission, qu'Ismaël Omar Mostefaï n'avait fait l'objet d'aucune surveillance avant le 13 novembre 2015, bien qu'il faille garder à l'esprit que la surveillance des français en zone syro-irakienne est une manœuvre particulièrement complexe », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *Rapport relatif aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016, p. 149.

¹³¹ D. n°2017-1219 du 2 août 2017 modifiant le décret n°2010-569 du 28 mars 2010 relatif au fichier des personnes recherchées, *JORF*, n°180, 3 août 2017, texte n°11.

4. Le fichier de traitement des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste

Le Fichier de traitement des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) a été créé avec le décret du 4 mars 2015¹³², non publié¹³³ pour des raisons de sécurité nationale¹³⁴. Il est alimenté par l'Unité de coordination de lutte antiterroriste (UCLAT)¹³⁵, mais encore par les signalements provenant de l'Education nationale¹³⁶, et enfin, par l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT), avec un recensement de près de 15 000 noms¹³⁷. La menace est visible seulement avec les inscriptions régulières dans ce traitement de données, puisque, pour ce seul fichier, la Direction générale de la sécurité intérieure a donné à l'Unité de coordination de lutte antiterroriste plus de deux mille noms d'individus radicalisés et/ou liés à des activités terroristes, depuis sa création, en 2015¹³⁸. C'est désormais l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) qui a pour rôle d'unifier ce traitement de données, comprenant des données extrêmement personnelles, ce qui est possible en raison de la protection de la sécurité nationale¹³⁹. Ce fichier a servi de base pour cibler les individus perquisitionnées et assignés à résidence, dans le cadre de l'état d'urgence¹⁴⁰.

§3 : La finalité des traitements de données tendant au contrôle social des individus

La mise en place de fichiers est un d'un côté une obligation pour sauvegarder l'ordre public, et à plus forte raison, prévenir les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation. Nonobstant, sous couvert d'un droit de la sécurité, les différents fichiers créés entrent

¹³² « Le décret du 15 mai 2007 susvisé est ainsi modifié : 1° à l'article 1^{er}, après l'avant-dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : 12. Décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé FSPRT », D. n°2015-252 du 4 mars 2015 modifiant le décret n°2007-914 du 15 mai 2007 modifié pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, n°54, 5 mars 2015, p. 4 167, texte n°23, art. 1.

¹³³ DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 206.

¹³⁴ C'est pour la même raison que la modification du décret concernant le fichier FSPRT n'a pas non plus été publié, D. du 30 octobre 2015 modifiant le décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « FSPRT », *JORF*, n°254, 1^{er} novembre 2015, p. 20 476, texte n°19.

¹³⁵ RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°4281, 6 décembre 2016, p. 40.

¹³⁶ <https://www.mediapart.fr/journal/france/150616/antiterrorisme-la-grande-reorganisation-des-services?onglet=full>, consulté le 24 mai 2017.

¹³⁷ « Ce fichier reste par définition lié au renseignement intérieur, ce qui pose la question de sa coordination avec ceux tenus par d'autres services de renseignement ne participant pas aux travaux de l'EMOPT », in ADAM (P.), *op. cit.*, 2 mars 2017, p. 59.

¹³⁸ DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 84.

¹³⁹ « Il s'agit d'un fichier de sécurité nationale, intrusif dans la mesure où il comporte un certain nombre de données à caractère extrêmement personnel – la religion, la conversion, les signes extérieurs de radicalisation. [...] Ainsi, au niveau local, les différents acteurs n'ont accès qu'aux fichiers qu'ils ont eux-mêmes créés », in <https://www.mediapart.fr/journal/france/150616/antiterrorisme-la-grande-reorganisation-des-services?onglet=full>, consulté le 24 mai 2017.

¹⁴⁰ En juin 2016, « 70 % des personnes assignés à résidence, hors le cas particulier des personnes qui l'ont été au titre de la COP 21, étaient inscrite dans le FSPRT, de même que plus de 60% des personnes perquisitionnées administrativement », in <https://www.mediapart.fr/journal/france/150616/antiterrorisme-la-grande-reorganisation-des-services?onglet=full>, consulté le 24 mai 2017.

en rapport de force direct avec la protection de la liberté individuelle, du respect au droit à la vie privée ainsi qu'à la liberté d'aller et venir¹⁴¹.

L'ancêtre du fichier de police peut remonter au XXI^e siècle¹⁴², et s'est étoffé sous Louis XIV¹⁴³. La loi du 7 août 1985 dite de modernisation de la police nationale met en place l'informatisation des grands fichiers de recherche. Les fichiers intéressant la défense et la sécurité nationale existent aussi bien pour les enquêtes administratives que pour les activités propres aux services de renseignement. Mais il y a des fichiers dédiés à d'autres domaines servant pour les services de police ou de renseignement, et leur nombre ne cesse de croître. Onze nouveaux fichiers ont été créés en 2011, avec un chiffre de élevé à quatre-vingts fichiers pour l'année 2012¹⁴⁴, ce qui s'explique par l'informatisation progressive de la société¹⁴⁵. S'il y a une finalité tendant au contrôle social des individus, c'est parce qu'avec les fichiers précédemment cités, il y a un nombre excessivement important de fichiers ayant pour tendance de ficher tous les éléments propres aux individus, dont les fichiers coopération policière internationale (A), et les fichiers d'identité biométriques fusionnés dans un « *méga-fichier* » des titres électroniques sécurisés (B).

A. Les fichiers de coopération policière internationale

En matière de coopération policière internationale, de nombreux systèmes de traitements de données ont été créés, à commencer par le fichier Europol (1). Il existe aussi le Système d'information Schengen (2), et le fichier de recueil des données des passagers aériens (3).

1. Le fichier Europol

Le système d'information Europol (SIE) fichier Europol résulte de l'acte du Conseil européen du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention sur la création d'un office

¹⁴¹ « Il apparaît que l'utilisation des données et informations à caractère personnel se révèle déterminante dans ce contrôle diffus de la population dans la mesure où les prérogatives individuelles s'effacent devant les nécessités dont la suprématie n'est affirmée par aucun fondement général. Dès lors que le soupçon prend corps, la surveillance diffuse se mue en coercition, la prévention en enquête puis éventuellement en sanction », in MAROT (P.-Y.), « Fonctions et mutations des fichiers de police (surveiller, enquêter et punir) », pp. 61-64, *AJ Pénal*, n°2, 2007, p. 61.

¹⁴² « Le prévôt de Paris en charge de la justice et de la police royales pour Paris et sa banlieue, installé au Châtelet depuis le règne de Philippe-Auguste (1180-1223) fait tenir un registre des écrous », in BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 3.

¹⁴³ La mesure de fichage du registre des écrous est généralisée sur tout le royaume par Louis XIV avec un décret de 1724, ensuite étendu aux 'gibiers de police' à partir de 1752. En effet, « le lieutenant général de police Berryer met en place le 'livre rouge' et étend l'inscription aux registres aux individus arrêtés pour vols et autres crimes (sommiers judiciaires), aux personnes détenues par lettres de cachet et enfin aux personnes de conduite suspecte ('ceux qui n'avaient pas d'autres ressources que l'intrigue ou fréquentaient de mauvaises compagnes') », in *Ibid.*, p. 3-4.

¹⁴⁴ MATTELART (A.) et VITALIS (A.), *op. cit.*, 2014, p. 133.

¹⁴⁵ « Sous l'effet du processus d'informatisation entamé dès les années soixante, les fichiers et systèmes d'analyse criminelle se sont multipliés, notamment ces dix dernières années. Les personnes concernées, la durée de conservation des données, les motifs de consultation et la faiblesse des contrôles institués suffisent [...] à susciter quelques inquiétudes au vu des risques d'atteinte aux droits fondamentaux des citoyens », in GAUTRON (V.), *op. cit.*, 2007, p. 57.

européen de police¹⁴⁶ (ou convention Europol)¹⁴⁷. Alimenté directement par les Etats membres, le fichier Europol consiste à « *améliorer la coopération policière entre les Etats membres pour lutter contre le terrorisme, le trafic illicite de drogues et les autres formes graves de criminalité internationale* »¹⁴⁸.

Le système est par ailleurs Europol est alimenté¹⁴⁹ par le fichier national du faux monnayage (FNFM), dont la création fait suite au règlement européen 1338/2001 du 28 juin 2001 relatif à la protection de l'euro contre le faux monnayage¹⁵⁰.

2. Le système d'information Schengen

Le système d'information Schengen provenant de la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990¹⁵¹ a été conçu « *à l'origine comme un système de contrôle permettant de vérifier si une personne (ou un objet) faisant l'objet d'un contrôle ou d'une surveillance est signalée* »¹⁵². Ce fichier dont le regroupement des informations est à Strasbourg, est commun à l'ensemble des Etats parties de l'espace Schengen. En France, c'est la police judiciaire qui s'occupe de ce fichier comprenant deux catégories : « - *les personnes recherchées, placées sous surveillance ou jugées 'indésirables dans l'espace Schengen'* ; - *les véhicules ou objets recherchés* »¹⁵³. L'accord de Schengen a été transposé en droit interne avec la loi du 31 juillet 1990¹⁵⁴. Saisi par soixante députés, le Conseil constitutionnel a dû trancher plusieurs points, en considérant en premier lieu, que cet accord ne constituait pas un transfert de souveraineté¹⁵⁵. Surtout, en matière de protection des données au regard des -

¹⁴⁶ « *Europol fournit aux Etats membres [...], trois types de services : il établit périodiquement des analyses 'stratégiques' de la menace (rapport annuel sur l'état de la criminalité organisée dans l'Union européenne évaluation de la menace terroriste, notamment du terrorisme islamique extrémiste, analyse de la criminalité en provenance des Balkans, etc.). Il ouvre, ensuite, des 'dossiers d'analyse' sur des types particuliers de criminalité [...] que les Etats membres qui en ont souhaité la création alimentent en informations 'vivantes'. Il facilite, enfin, la concertation, voire la coopération entre les services de police des Etats membres dans des enquêtes ponctuelles et assure un support technique et d'analyse* », in de KERCHOVE (G.), « Brèves réflexions sur la coopération policière dans l'Union européenne », pp. 553-569, *RSC*, juillet/septembre 2004, p. 555.

¹⁴⁷ Acte du Conseil européen du 26 juillet 1995 portant établissement de la Convention sur la base de l'article L-K3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), *JOCE*, n° C 316, 27 novembre 1995, p. 1.

¹⁴⁸ BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 63-64.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 38.

¹⁵⁰ « *En vue d'assurer une protection efficace de l'euro contre le faux monnayage, les Etats membres, la Commission et la Banque centrale européenne coopèrent, d'une part, entre eux, et d'autre part, avec Europol conformément à la Convention Europol et aux dispositions adoptées sur la base de celle-ci. A cet effet, la Commission et la Banque centrale européenne négocieront en vue de la conclusion en temps utile, d'un accord avec Europol* », Règ. (CE) n°1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage, *JOCE*, n° L 181, 4 juillet 2001, p. 6, art. 7 (1).

¹⁵¹ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre le Gouvernement Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *JOCE*, n° L 239, 22 septembre 2000, p. 19-62.

¹⁵² de KERCHOVE (G.), *op. cit.*, juillet/septembre 2004, p. 556.

¹⁵³ BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 62.

¹⁵⁴ Loi autorisant l'approbation de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *JORF*, n°178, 1^{er} août 1991, p. 10 192.

¹⁵⁵ Cons. const., 25 juillet 1991, *Loi autorisant l'approbation de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République*

libertés des citoyens, l'apport de cette décision réside en ce que le Conseil avait considéré que les données étaient non seulement protégées par l'accord de Schengen, mais aussi que la protection de ces données inscrites dans le système d'information Schengen étaient à rapprocher de la liberté personnelle¹⁵⁶.

Le système d'information Schengen a ensuite évolué, avec le règlement du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006¹⁵⁷, pour devenir le Système d'information Schengen de deuxième génération qui va prendre en compte les informations biométriques des citoyens de chaque Etat membre¹⁵⁸ partie à la Convention dans le système d'information¹⁵⁹. A l'aide de la biométrie, ce traitement de données a pour but d'éviter autant l'usurpation d'identité que de participer à l'identification des ressortissants des Etats parties à la Convention¹⁶⁰. Le terroriste Salah Abdeslam était inscrit sur ce traitement de données, mais, quand il fut contrôlé par une patrouille de Gendarmerie belge, à Cambrai, il n'était pas encore connu comme l'auteur des attentats, et pu repartir, les gendarmes ayant seulement l'obligation de signaler son contrôle¹⁶¹.

3. Le fichier de recueil des données des passagers aériens

Avant la mise en place du fichier PNR, le fichier des passagers aériens (FPA) a été créé avec la directive du 29 avril 2004 dans le but d'effectuer des contrôles transfrontaliers des passagers¹⁶². Cette directive a été transposée par la loi 2006-64 du 23 janvier 2006 relative

fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, déc. n°91-294 DC, § 37.

¹⁵⁶ « Considérant que le chapitre III du titre IV de la Convention comporte un dispositif très important de mesures à même d'assurer le respect de la liberté personnelle en cas d'exploitation ou d'utilisation des catégories de données collectées par le 'Système d'information Schengen' ; que des mesures complémentaires de protection résultent du titre VI », *Ibid.*, § 49.

¹⁵⁷ Règ. (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *JOCE*, n° L 381, 28 décembre 2006, p. 4-23.

¹⁵⁸ « Un outil d'une puissance formidable puisqu'il contient près de soixante-cinq millions de signalements, dont huit cent mille personnes recherchées ou à surveiller », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 40-41.

¹⁵⁹ « Dès que cela est possible d'un point de vue technique, les empreintes digitales peuvent aussi être utilisées pour identifier un ressortissant d'un pays tiers sur la base de ses identificateurs biométriques. Avant que cette fonctionnalité soit introduite dans le SIS II, la Commission présente un rapport précisant si la technique requise est disponible et prête à être employée ; le Parlement européen est consulté », *Ibid.*, art. 22 c).

¹⁶⁰ « Le SIS II devrait permettre le traitement des données biométriques afin d'aider l'identification correcte des personnes concernées. A cet égard, le SIS II devrait également permettre le traitement de données relatives à des personnes dont l'identité a été usurpée, de manière à éviter les problèmes que pourraient causer des erreurs d'identification, sous réserve de garanties adaptées, en particulier le consentement des personnes concernées et une stricte limitation des fins auxquelles ces données peuvent être licitement traitées », Déc. 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *JOCE*, n° L 205, 7 août 2007, p. 63, art. 14.

¹⁶¹ « Le contrôle des papiers d'identité de M. Abdeslam fait apparaître qu'il est inscrit, par les services de police judiciaire belge, au Système d'information Schengen 2 (SIS 2), lequel prescrit, comme conduite à tenir, le recueil discret de toutes informations utiles. Les gendarmes contactent le bureau SIRENE France qui demande la transmission des éléments recueillis. Le véhicule est remis en circulation à 9 h 40 », in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016, p. 63.

¹⁶² « Les Etats membres prennent les mesures nécessaires afin d'établir l'obligation, pour les transporteurs, de transmettre, à la demande des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières extérieures, avant la fin de l'enregistrement, les renseignements relatifs aux passagers qu'ils vont transporter vers un point de

à la lutte contre le terrorisme¹⁶³. Ce fichier « *a pour but d'améliorer le contrôle aux frontières, de lutter contre l'immigration clandestine et de contribuer à la prévention et à la répression des actes de terrorisme* »¹⁶⁴. Par ailleurs, ce système de traitement de données est connecté au fichier des personnes recherchées (FPR)¹⁶⁵ mais aussi au système d'information Schengen (SIS)¹⁶⁶.

Le fichier (API-PNR) est un fichier qui regroupe les données d'enregistrement et d'embarquement (« *Advance Passenger Information* ») des individus et leurs données de réservation (« *Passenger Names Record* »)¹⁶⁷. Ce fichier résulte en France de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019¹⁶⁸ insérant l'article L. 232-7 du Code de la sécurité intérieure¹⁶⁹. La Commission nationale de l'informatique et des libertés s'est vivement inquiétée, à raison, de l'ampleur des données collectées sur une masse importante de citoyens en demandant des garanties précises, car « *eu égard à l'ampleur de ce traitement, tant au niveau du nombre de personnes concernées, du volume de données connectées, du grand nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès, que des nouvelles conditions d'exploitation de ces données, la Commission estime que le traitement projeté est susceptible de porter une atteinte particulièrement grave au droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles* »¹⁷⁰. Sous couvert de lutte contre le terrorisme, ce

passage frontalier autorisé par lequel ces personnes entreront sur le territoire d'un Etat membre », Dir. 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, *JOCE*, n° L 261, 6 août 2004, p. 24-27.

¹⁶³ « *Pour la mise en œuvre des traitements mentionnés au I et II, les transporteurs aériens sont tenus de recueillir et de transmettre aux services du ministère de l'Intérieur les données énumérées au 2 de l'article 3 de la directive 2004/82/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, et mentionnées au 3° du I* », L. n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JORF*, n°20, 24 janvier 2006, p. 1 129, texte n°1, art. 7 IV.

¹⁶⁴BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 35.

¹⁶⁵ « *Sont également enregistrés dans le traitement : a) afin de permettre la mise en relation des données mentionnées au I avec celles du fichier des personnes recherchées, une copie partielle et actualisée de ce dernier constituée des seuls signalements correspondant aux besoins exclusifs des missions confiées aux agents de l'Unité Information Passagers ; cette copie, conservée au sein de la base technique du traitement API-PNR, n'est pas accessible aux agents de cette Unité* », D. n°2015-1328 du 21 octobre 2015 portant modification de l'article 5 du D. n°2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées et des articles R. 232-14 et R. 232-15 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°246, 23 octobre 2015, p. 19 716, texte n°28.

¹⁶⁶BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 35.

¹⁶⁷<https://www.cnil.fr/fr/le-systeme-api-pnr-france>, consulté le 6 mars 2017.

¹⁶⁸L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, *JORF*, n°294, 19 décembre 2013, p. 20 570, texte n°1, art. 17.

¹⁶⁹ « *Pour la mise en œuvre du traitement mentionné au I, les transports aériens recueillent et transmettent les données d'enregistrement relatives aux passagers de vols à destination et en provenance du territoire national, à l'exception des vols reliant deux points de la France métropolitaine. Les données concernées sont celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 232-4 du présent Code* », CSI, art. L. 232-7 II al. 1.

¹⁷⁰ « *Une telle atteinte ne saurait être admise que si elle apparaît strictement nécessaire au but poursuivi et qu'elle présente des garanties suffisantes au regard du respect des principes fondamentaux du droit à la protection des données personnelles. La Commission estime ainsi que des mesures juridiques et techniques adaptées doivent être prévues afin d'assurer un haut niveau de protection des données. A cet égard, elle relève que l'existence de dispositions législatives précises, introduites par la loi du 18 décembre 2013 susvisée, ainsi que les dispositions réglementaires objet du présent décret, constituent une première garantie permettant d'encadrer le risque d'atteinte portée à la vie privée et à la protection des données personnelles des personnes concernées par le traitement* », CNIL, délib. n°2014-308 du 17 juillet 2014 portant avis sur un projet de décret relatif à la création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « *Système API-PNR France* » pris pour l'application de l'article L. 232-7 du Code de la sécurité intérieure et fixant les modalités de

traitement de données est réellement la preuve d'un fichage massif de la population de chaque Etat membre. La mise en place de ce fichier de renseignement de masse n'a pas fait l'objet d'un débat parlementaire excessif. A plus forte raison, il n'y a même pas eu soixante députés ou soixante sénateurs qui se sont inquiétés de ce traitement de données au regard de la protection des droits et libertés, pour saisir le Conseil constitutionnel à ce sujet.

Ainsi, à la suite de cette délibération de l'autorité administrative indépendante, et en application de la loi, le décret du 26 septembre 2014¹⁷¹ a été édicté pour mettre en application le recueil des données des passagers et bien définir les limites données au recueil d'informations des passagers.

Enfin, la matérialisation d'un tel traitement de données a été réalisée pour l'Union européenne avec la directive 2016/681 du 27 avril 2016 dans l'idée d'enregistrer les données aussi pour les vols hors Union européenne qu'au sein de l'Union européenne et dans le but de lutter contre le criminalité organisée et le terrorisme¹⁷². Pourtant, malgré un fichier d'une grande ampleur recueillant les données de tous les passagers ressortissants de l'Union européenne, la menace terroriste a contourné ce vaste programme, par exemple, le terroriste qui a commis l'attentat de Berlin le 20 décembre 2016, s'est enfui en prenant le train, passant par Lyon et a été abattu à Milan¹⁷³.

B. Les fichiers d'identité biométriques fusionnés dans un « méga-fichier » des titres électroniques sécurisés

Dans un souci d'harmonisation des fichiers liés à la carte nationale d'identité et aux passeports biométriques, il a été prévu l'enregistrement des données dans une base de données centrales, les fichiers (TES)¹⁷⁴. Cette harmonisation a été réglementée avec le décret du 28 octobre 2016¹⁷⁵, et rendue effective à partir du 21 février 2017¹⁷⁶. Le traitement de données créé par le décret comprend donc toutes les personnes des individus dans le cadre de la

transmission au service à compétence nationale « Unité Information Passagers » des données relatives aux passagers par les transporteurs aériens (demande d'avis n°14014804).

¹⁷¹D. n°2014-1095 du 26 septembre 2014 portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « Système API-PNR France » pris pour l'application de l'article L. 232-7 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°225, 28 septembre 2014, p. 15 777, texte n°15.

¹⁷²« La présente directive prévoit : a) le transfert, par les transporteurs aériens, de données des passagers (PNR) de vols extra-UE ; b) le traitement des données visées au a), notamment leur collecte, leur utilisation et leur conservation par les Etats membres et leur échange entre les Etats membres. Les données PNR recueillies conformément à la présente directive ne peuvent être traitées qu'à des fins de prévention et de détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité ainsi que d'enquêtes et de poursuites en la matière », Dir. (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et de formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *JOUE*, n° L 119, 4 mai 2016, p. 132-149, art. 1.

¹⁷³<http://www.lejdd.fr/International/Europe/Le-suspect-de-l-attentat-de-Berlin-a-ete-tue-suivez-toutes-les-informations-en-direct-834697>, consulté le 6 mars 2017.

¹⁷⁴Guillaume DESGENS-PASANAU, *La protection des données à caractère personnel. La loi « Informatique et libertés »*, Lexis Nexis, Paris, 2012, p. 125.

¹⁷⁵D. n°2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité, *JORF*, n°254, 30 octobre 2016, texte n°18.

¹⁷⁶Arr. du 9 février 2017 portant application du D. n°2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité, *JORF*, n°41, 17 février 2017, texte n°31.

création et du renouvellement des titres d'identité¹⁷⁷, que ce soit pour une carte nationale d'identité ou un passeport. A l'image du décret du 30 décembre 2005¹⁷⁸, le fichier TES a une interconnexion avec INTERPOL et le fichier d'information Schengen (SIS II), dans un but de partage de l'information¹⁷⁹. C'est un fichier concernant l'ensemble de la population édicté par la simple voie réglementaire (1), ce qui laisse planer la dérive potentielle d'un fichier d'ampleur nationale pouvant servir à d'autres finalités (2).

1. Un fichier concernant l'ensemble de la population édicté par la simple voie réglementaire

Face à la levée de boucliers contre la mise en place du fichier TES portés par le Conseil national du numérique¹⁸⁰, le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve a répondu par un communiqué du 7 novembre 2016, où la finalité de ce traitement n'est pas d'être une base d'identification des données biométriques des individus, mais de mettre à jour et de moderniser les fichiers existants, tout en réformant aussi les démarches au sein des préfectures en matière de titres d'identité¹⁸¹. De même, le ministre de la Justice Jean-Jacques Urvoas soutient la création d'un tel fichier alors qu'il s'était vivement opposé à un traitement de données similaire en 2012¹⁸² en disant même qu'« aucune autre démocratie n'a osé franchir ce pas »¹⁸³. Si la critique et la contestation de la mise en place de ce fichier sont fortes, c'est que plusieurs raisons amènent à voir un danger potentiel dans la création de ce fichier, danger conforté par la manière dont il a été mis en œuvre.

En premier lieu, par son avis du 23 février 2016, le Conseil d'Etat a considéré que « compte tenu de l'ampleur du fichier envisagé et de la sensibilité des données qu'il contiendrait, il n'est pas interdit au Gouvernement, s'il le croit opportun, d'emprunter la voie

¹⁷⁷ « Les données à caractère personnel et informations enregistrées dans le traitement mentionné à l'article 1^{er} sont : 1° les données relatives au demandeur ou au titulaire du titre [...] ; 2° les informations relatives au titre [...] ; 3° les données relatives au fabricant du titre et aux agents chargés de la délivrance du titre [...] », D. n°2016-1460 du 28 octobre 2016 préc., art. 2.

¹⁷⁸ « Le système de traitement prévu à l'article 18 fait l'objet d'une interconnexion avec les systèmes d'information Schengen et INTERPOL. Cette interconnexion porte sur les informations relatives aux numéros des passeports perdus ou volés ainsi que sur l'indication relative au pays émetteur au type et au caractère vierge ou personnalisé du document », D. n°2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports électroniques, *JORF*, n°304, 31 décembre 2005, p. 20 742, texte n°15, art. 23.

¹⁷⁹ L'interconnexion permet de transmettre « les informations relatives aux numéros des titres perdus, volés ou invalidés et à la date de l'événement, ainsi que l'indication relative au pays émetteur, au type et au caractère vierge ou personnalisé du document », D. n°2016-1460 du 28 octobre 2016 préc., art. 6.

¹⁸⁰ « Lundi 7 novembre, le Conseil national du numérique (CNNum) – un organe consultatif – a appelé l'exécutif à suspendre la mise en œuvre du fichier TES, annoncée le 30 octobre », in <http://www.lci.fr/france/mega-fichier-d-identites-axelle-lemaire-en-petard-contre-cazeneuve-le-conseil-numerique-demande-la-suspension-du-projet-2011332.html>, consulté le 4 mars 2017.

¹⁸¹ <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Fichier-TES-Courrier-de-Bernard-Cazeneuve-au-President-du-Conseil-national-du-numerique>, consulté le 4 mars 2017.

¹⁸² « Le ministre de la Justice, Jean-Jacques Urvoas, qui s'était opposé en 2012, au nom du groupe socialiste, à la création par la droite d'un fichier comparable, estime aujourd'hui que le nouveau fichier 'ne présente pas plus de risque' de piratage 'que les deux qu'il va remplacer'. Interrogé sur la crainte de voir évoluer la vocation du fichier sous la houlette d'un autre Gouvernement, le ministre reconnaît que 'cette possibilité existe', mais souligne que dans ce cas, 'le Conseil d'Etat aurait à émettre un avis' », in <http://www.lejdd.fr/Politique/Fichier-TES-quel-est-ce-mega-fichier-de-60-millions-de-Francais-que-veut-creer-le-gouvernement-822763>, consulté le 4 mars 2017.

¹⁸³ <http://www.letelegramme.fr/france/quand-jean-jacques-urvoas-s-elevait-contre-le-fichier-des-gens-honnetes-02-11-2016-11277080.php>, consulté le 4 mars 2017.

législative »¹⁸⁴. La Commission nationale de l'informatique et des libertés fait sienne la position du Conseil d'Etat en estimant que « *d'un strict point de vue juridique, aucun obstacle ne s'oppose au recours au décret, elle recommande donc au Gouvernement de saisir le Parlement du projet* »¹⁸⁵. En effet, il appartient logiquement au Parlement de légiférer en la matière, puisque l'article de la Constitution énonce que « *la loi fixe les règles concernant : - les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques [...] ; la nationalité* ». A la lumière de ces constats, non seulement le Gouvernement aurait dû laisser le soin aux parlementaires de légiférer en la matière, mais il est d'autant plus paradoxal que le Conseil d'Etat a préconisé la voie réglementaire pour mettre en œuvre ce fichier¹⁸⁶. Un réel débat aurait du avoir lieu sur l'importance du fichier et des conséquences qu'il cause eu égard aux libertés des citoyens, comme cela avait été le cas, par exemple, en 2012, pour la loi sur la protection de l'identité¹⁸⁷. Pourtant, ce texte a été pris en « *catimini* », provoquant l'ire de la secrétaire d'Etat chargée du numérique Axelle Lemaire, voyant dans cette méthode « *un dysfonctionnement majeur* »¹⁸⁸.

Il s'avère que si ce projet de fichier avait été débattu au Parlement puis soumis aux votes, le Conseil constitutionnel eût été saisi, comme il l'avait été pour la loi relative à la protection de l'identité, dont la moitié des dispositions avaient d'ailleurs été censurées¹⁸⁹.

Le paradoxe de la position du Conseil d'Etat est d'autant plus flagrant qu'il se fonde sur sa jurisprudence¹⁹⁰, mais aussi sur la décision du Conseil constitutionnel du 22 mars 2012,

¹⁸⁴ CE, 23 février 2016, *avis relatif à la possibilité de créer un fichier regroupant les données relatives aux cartes nationales d'identité et aux passeports*, n°391080, § 7.

¹⁸⁵ CNIL, délib. n°2016-292 du 29 septembre 2016 portant avis sur un projet de décret autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (saisine n°1979541), *JORF*, n°254, 30 octobre 2016, texte n°66.

¹⁸⁶ « *S'agissant enfin du niveau hiérarchique de la norme requise, un tel fichier, dès lors qu'il respecterait, dans les conditions qui précèdent, les garanties fondamentales prévues notamment par l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978, pourrait être créé par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ainsi que le prévoit l'article 27 de la même loi s'agissant des traitements contenant des données biométriques nécessaires à l'authentification des personnes* », CE, 23 février 2016, *avis relatif à la possibilité de créer un fichier regroupant les données relatives aux cartes nationales d'identité et aux passeports*, n°391080, § 7.

¹⁸⁷ « *Aussi bien lors de la discussion sur le projet de loi sur la protection de l'identité qu'à l'occasion de la saisine du Conseil constitutionnel à son propos, le projet de constitution d'un fichier central biométrique des cartes nationales d'identité et des passeports génèrait de vives protestations, même si certains parlementaires pouvaient souligner que ce fichier administratif et non celle d'un fichier de police. Or, en tenant compte des interconnexions pouvant être réalisées entre différents fichiers, la frontière entre ces deux qualités est particulièrement ténue* », in KOUBI (G.), « Le 'méga-fichier' des titres électroniques sécurisés », 2300, *JCP administration et collectivités territoriales*, n°47, 28 novembre 2016, p. 18.

¹⁸⁸ « *'Ce décret a été pris en douce par le ministère de l'Intérieur un dimanche de la Toussaint, en pensant que ça passerait ni vu ni connu* », in <http://www.lci.fr/france/mega-fichier-d-identites-axelle-lemaire-en-petard-contre-cazeneuve-le-conseil-numerique-demande-la-suspension-du-projet-2011332.html>, consulté le 4 mars 2017.

¹⁸⁹ « *Compte tenu de son objet, ce traitement de données à caractère personnel est destiné à recueillir les données relatives à la quasi-totalité de la population de nationalité française ; que les données biométriques enregistrées dans ce fichier, notamment les empreintes digitales, étant par elles-mêmes susceptibles d'être rapprochées de traces physiques laissées involontairement par la personne ou collectées à son insu, sont particulièrement sensibles ; que les caractéristiques techniques de ce fichier définies par les dispositions contestées permettent son interrogation à d'autres fins que la vérification de l'identité d'une personne* », Cons. const., 22 mars 2012, *Loi relative à la protection de l'identité*, déc. n°2012-652 D, § 10.

¹⁹⁰ « *Considérant [...] que l'ingérence dans l'exercice du droit de toute de toute personne au respect de sa vie privée que constituent la collecte, la conservation et le traitement, par une autorité publique, d'informations personnelles nominatives, ne peut être légalement autorisée que si elle répond à des finalités légitimes et que le choix, la collecte et le traitement des données sont effectués de manière adéquate et proportionnée au regard*

pour considérer que la collecte et le traitement d'informations personnelles nominatives est légal et proportionné aux objectifs poursuivis¹⁹¹. Pourtant, le Conseil constitutionnel avait bien jugé que les dispositions de la loi relative à la protection de l'identité étaient disproportionnées par rapport au but poursuivi au regard des libertés des citoyens, notamment le droit au respect de la vie privée. Si, pour une part, le Gouvernement a essayé de suivre les préconisations précédemment rendues, à savoir l'instauration d'un traitement de données dans l'idée de « *prévenir et détecter [la] falsification et contrefaçon* »¹⁹² des cartes nationales d'identité et des passeports, ce texte réglementaire reprend fortement les éléments censurés de la loi relative à la protection de l'identité. Au regard de ce « *tour de passe-passe* » juridique, « *une telle finalité ne prête pas à contestation. Il s'agit bien d'un motif d'intérêt général* »¹⁹³.

2. La dérive potentielle d'un fichier d'ampleur nationale pouvant servir à d'autres finalités

Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi relative à la protection de l'identité, le Conseil constitutionnel avait censuré la disposition selon laquelle il était possible de consulter le traitement de données de la carte d'identité à des fins d'enquêtes administratives ou judiciaires¹⁹⁴. Or, à bien regarder les visas du décret du 28 octobre 2016, l'article L. 222-1 du Code de la sécurité intérieure est cité, cette disposition permettant aux agents habilités des services de police et de Gendarmerie nationale d'avoir accès aux fichiers des cartes nationales d'identité et des passeports « *pour les besoins de la prévention et de la répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et des actes de terrorisme* »¹⁹⁵.

De plus, au regard de la fusion dans le nouveau décret des traitements des cartes d'identité et des passeports, une telle réunion de ces fichiers « *initie une centralisation des données qui n'est pas sans risques, notamment en ce que la finalité même du fichier TES pourrait subir de cruciales transformations* »¹⁹⁶. Ainsi, les transformations cruciales de la finalité de ce fichier sont à mettre en lien avec l'article L. 222-1 du Code de la sécurité intérieure et la consultation du fichier TES par les agents des services de police ou de Gendarmerie, eu égard à l'inscription dans le décret du 28 octobre 2016 précité, selon laquelle ces agents de liaison avec l'organisation internationale de police (INTERPOL), peuvent accéder aux données du fichier, « *à l'exclusion de l'image numérisée des empreintes*

de ces finalités », CE, Ass, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image*, n°317827, Dr. Adm., 2012, comm. 1, note V. Tchen.

¹⁹¹ « *Une telle ingérence ne peut être autorisée que si elle poursuit un objectif d'intérêt général et si elle est mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif, respectant ainsi les garanties prévues à l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978* », CE, 23 février 2016, *avis relatif à la possibilité de créer un fichier regroupant les données relatives aux cartes nationales d'identité et aux passeports*, n°391080, § 2.

¹⁹² D. n°2016-1460 du 28 octobre 2016 préc., art. 1.

¹⁹³ KOUBI (G.), *op. cit.*, 28 novembre 2016, p. 18.

¹⁹⁴ Cons. const., 22 mars 2012, *Loi relative à la protection de l'identité*, déc. n°2012-652 DC, § 10.

¹⁹⁵ CSI, art. L. 222-1 3° et 4°.

¹⁹⁶ KOUBI (G.), *op. cit.*, 28 novembre 2016, p. 19.

digitales »¹⁹⁷, et cela dans le cadre de l'utilisation d'un autre fichier, le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)¹⁹⁸. Si l'exclusion de l'image numérisée des empreintes digitales est bien formulée, le texte pêche par l'absence de contrôle de l'accès au fichiers par les forces de police et de Gendarmerie, tout autant que sur les mesures de sécurisation des données personnelles¹⁹⁹, de telle sorte que « *le risque d'atteinte aux libertés individuelles ne fait donc guère de doute, le risque d'un affaiblissement de la protection des données personnelles non plus* »²⁰⁰. Enfin, et dans le même ordre d'idées, la Commission nationale de l'informatique et des libertés s'est aussi inquiétée du manque de contrôle concernant la durée de conservation des données biométriques en recommandant à cet effet « *une évaluation complémentaire du dispositif* »²⁰¹. Il est donc regrettable qu'un tel fichier n'ait pas fait l'objet d'une réelle étude d'impact afin de mesurer les conséquences que ce traitement porte aux libertés des citoyens²⁰², et de prendre la pleine mesure de ses effets à l'égard de la population tout entière²⁰³.

Au final, les pouvoirs publics estiment que la réponse aux menaces sécuritaires et à la prévention des atteintes à la sécurité nationale doit être apportée, pour les titres d'identité, par le recours systématique à la biométrie, quitte à ce que le recours systématique tende vers la banalisation du fichage et de l'utilisation de la biométrie à l'égard de la population²⁰⁴.

Section 2 : La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

En matière de contrôle indépendant des interceptions administratives, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) a été instituée avec la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications

¹⁹⁷ D. n°2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité, *JORF*, n°254, 30 octobre 2016, texte n°18, art. 4 II.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ « *La Commission considère en outre que, compte tenu de la nature des données traitées, les conséquences qu'aurait un détournement des finalités du fichier imposent des garanties substantielles et une vigilance particulière* », CNIL, délib. n°2016-292 du 29 septembre 2016 portant avis sur un projet de décret autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (saisine n°1979541), *JORF*, n°254, 30 octobre 2016, texte n°66.

²⁰⁰ KOUBI (G.), *op. cit.*, 28 novembre 2016, p. 19.

²⁰¹ « *S'agissant des garanties, la Commission regrette que les dispositifs présentant moins de risques pour la protection des données personnelles, tels que la conservation des données biométriques sur un support individuel exclusivement détenu par la personne, n'aient pas été expertisées. [...] Il en va de même s'agissant de la conservation des données biométriques brutes qui, pour des raisons de sécurité, pourraient être utilement par des gabarits de celles-ci* », CNIL, délib. n°2016-292 du 29 septembre 2016 portant avis sur un projet de décret autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (saisine n°1979541), *JORF*, n°254, 30 octobre 2016, texte n°66.

²⁰² PERRAY (R.), « *Le fichier TES : un réel danger ?* », *D.*, n°1, 5 janvier 2017, p. 56.

²⁰³ Par la fusion des fichiers existants, « *c'est l'ensemble des citoyens qui se trouvent être recensés et leurs données numériques et biométriques enregistrées se voient ainsi appariées. Le décret n°2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité crée bel et bien un 'méga-fichier'* », in KOUBI (G.), *op. cit.*, 28 novembre 2016, p. 17.

²⁰⁴ « *Cette généralisation et cette banalisation du recours à la biométrie conduisent à une remise en cause d'une notion d'identité essentiellement déclarative (l'état-civil), basée sur la confiance et la reconnaissance mutuelle et sociale. La biométrie au contraire tend à fonder une identité réifiée et intangible, à laquelle l'individu ne peut accéder lui-même et à laquelle il ne peut se soustraire. La généralisation d'un tel système d'identification, et la création d'un véritable état-civil parallèle, sous la forme du fichier central des données biométriques, renforcent considérablement les modalités d'exercice du pouvoir de l'Etat sur les citoyens* », in Collectif, « *L'ère de la suspicion ?* », *Problèmes politiques et sociaux*, n°925, juin 2006, p. 33.

électroniques²⁰⁵, à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kruskin*, du 24 avril 1990²⁰⁶. Tout juste créée, le président de cette nouvelle Commission, Paul Bouchet a été saisi par le Premier ministre Pierre Bérégovoy d'une enquête sur la cellule de l'Élysée²⁰⁷, concluant que cette cellule « *a largement débordé de sa mission originelle pour espionner des personnalités* »²⁰⁸.

Cette Commission a été remplacée par la nouvelle Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)²⁰⁹ par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²¹⁰. Dans le cadre des missions confiées à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, cette autorité administrative indépendante dispose de cinq attributions majeures : 1) l'information de toutes les demandes d'autorisation des techniques de recueil de renseignement ; 2) l'accès aux informations liées aux interceptions et aux dispositifs de traçabilité ; 3) l'information des autorisations en cours ; 4) la demande d'éléments et d'informations complémentaires au Premier ministre ; 5) la réception des rapports des services d'inspection des ministères, mais aussi de l'inspection des services de renseignement²¹¹. L'article L. 833-2 du Code de la sécurité intérieure prévoit ainsi de nombreuses attributions pour cette Commission afin de lui donner la possibilité d'un contrôle effectif des techniques de recueil de renseignement, d'autant plus que ce contrôle est « *permanent, complet et direct* »²¹². Ainsi, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement dispose de moyens de contrôle effectifs (§ 1), dont le contrôle effectif est officialisé dans un rapport (§ 2).

§ 1 : Les moyens de contrôle effectifs donnés à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

Les moyens de contrôle effectifs de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement s'observent d'abord, par l'organisation de cette autorité administrative indépendante (A), mais aussi par l'avis nécessaire de cette Commission pour toute autorisation de technique de renseignement (B).

²⁰⁵L. n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, *JORF*, n°162, 13 juillet 1991, p. 9 167.

²⁰⁶Cour EDH, 24 avril 1990, *Kruslin c/ France*, Req. n°11801/85.

²⁰⁷L'affaire de la cellule de l'Élysée concerne des écoutes illégales menées par la cellule antiterroriste basée à l'Élysée, sur des personnalités politiques et médiatiques, entre 1983 et 1986.

²⁰⁸BONNET (Y.) et KROP (P.), *Les grandes oreilles du Président*, Presses de la Cité, Paris, 2004, p. 272.

²⁰⁹« *La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est subrogée dans les droits et obligations de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Elle reprend à sa charge l'ensemble des engagements financiers antérieurement souscrits par cette dernière. L'ensemble des moyens, notamment budgétaires, antérieurement mis à disposition de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité sont dévolus à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* », D. n°2015-1186 du 29 septembre 2015 relatif à l'organisation administrative et financière de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *JORF*, n°226, 30 septembre 2015, p. 17 393, texte n°2, art. 7.

²¹⁰L. n°2014-915 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2.

²¹¹CSI, art. L. 833-2.

²¹²CSI, art. L. 833-2 2°.

A. L'organisation de la Commission de contrôle des techniques de recueil de renseignement

L'organisation de la Commission de contrôle des techniques de recueil de renseignement doit être appréciée au regard de la composition de la Commission marquée par son manque d'indépendance (1), mais aussi de sa compétence territoriale (2), et de son pouvoir de communication avec les autorités publiques (3).

1. La composition de la Commission marquée par son manque d'indépendance

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est une autorité administrative indépendante²¹³ qui fonctionne dans un cadre collégial, à savoir que neuf membres composent ladite Commission : quatre²¹⁴ parlementaires²¹⁵, deux magistrats administratifs, deux magistrats judiciaires, ainsi qu'« une personnalité qualifiée pour sa connaissance en matière de communications électroniques, nommée sur proposition du président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes »²¹⁶. Cette Commission peut se réunir soit en formation plénière avec les membres précités, soit en formation restreinte, ne comprenant alors que les magistrats du Conseil d'Etat ainsi que la personnalité qualifiée²¹⁷.

Par ailleurs, le président de cette formation est nommé par le Président de la République²¹⁸, soit parmi les conseillers d'Etat, soit parmi les magistrats de la Cour de cassation participant à la formation collégiale de la Commission de contrôle des techniques de renseignement. Francis Delon, le président²¹⁹ actuel de cette Commission²²⁰ est une personnalité expérimentée en matière de secret, puisque c'est un conseiller d'Etat qui a été secrétaire général de la défense nationale de 2004 à 2010²²¹, puis secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale de 2010 à 2014²²². Cependant, la nomination de ce fonctionnaire à la présidence de cette Commission n'est pas un gage de totale indépendance puisque la fonction de secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, pendant dix

²¹³ « La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est une autorité administrative indépendante », *Ibid.*, art. L. 831-1 al. 1.

²¹⁴ Deux députés et deux sénateurs.

²¹⁵ Le Conseil constitutionnel a considéré que la présence de parlementaires au sein de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement « n'est pas de nature à porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs, garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789, dès lors qu'ils sont astreints, en vertu du troisième alinéa de l'article L. 832-5 du Code de la sécurité intérieure, au respect des secrets protégés aux articles 226-13 et 413-10 du Code pénal », Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713, § 43.

²¹⁶ CSI, art. L. 831-1.

²¹⁷ *Ibid.*, art. L. 831-2.

²¹⁸ L. org. n°2015-911 du 24 juillet 2015 relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°1.

²¹⁹ D. du 1^{er} octobre 2015 relatif à la composition de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *JORF*, n°228, 2 octobre 2015, p. 17 882, texte n°26.

²²⁰ « Par arrêté du Premier ministre en date du 12 novembre 2015, M. Francis Delon, conseiller d'état, est placé dans la position de détachement auprès du Premier ministre, pour la période du 3 octobre 2015 au 6 octobre 2015, afin d'exercer les fonctions de président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement », Arr. du 12 novembre 2015 portant placement en détachement (Conseil d'Etat), *JORF*, n°264, 14 novembre 2015, texte n°68.

²²¹ D. du 26 juillet 2004 portant nomination du secrétaire général de la défense nationale, *JORF*, n°173, 28 juillet 2004, p. 13 441, texte n°39.

²²² D. du 13 janvier 2010 portant nomination du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale – M. DELON (Francis), *JORF*, n°12, 15 janvier 2010, texte n°87.

ans, implique une proximité organique de fait avec le Premier ministre²²³, ce dernier étant le supérieur hiérarchique du secrétaire général²²⁴. La nomination de Francis Delon expliquerait ainsi l'éviction à la présidence de cette Commission de Jean-Marie Delarue, l'ancien président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité²²⁵, jugé trop indépendant²²⁶ pour présider une telle Commission²²⁷, tout comme ce fut le cas avec le prédécesseur de Jean-Marie Delarue, lui aussi écarté parce qu'il refusait trop d'autorisations d'interceptions²²⁸.

Pourtant, en matière d'indépendance, l'ancien article L. 832-1 du Code de la sécurité intérieure reprenait pour le principe d'une nécessaire indépendance des membres de la Commission²²⁹. Cette formulation reprenait mot pour mot ce qui était déjà inscrit dans la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés²³⁰. Que ce soit à l'article L. 832-1 du Code de la sécurité intérieure ou dans la loi du 6 janvier 1978, cette formulation a été abrogée²³¹. Cette formulation se retrouve dorénavant dans la loi du 20 janvier 2017 qui harmonise dans un même texte de loi, le statut des autorités administratives et publiques indépendantes, pour rappeler que « *dans l'exercice de leurs attributions, les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité* »²³².

Pour exercer leurs missions, les membres de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement peuvent accéder aux informations classifiées sous le sceau du secret de la défense nationale²³³ et sont donc « *habilités au secret de la défense nationale aux fins d'accéder aux informations et aux documents nécessaires à l'exercice de leurs fonctions* »²³⁴. L'accès aux documents classifiés est un pouvoir important et nécessaire de la Commission pour asseoir son contrôle sur les techniques de renseignement. L'accès à des

²²³ « *Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale constitue un service du Premier ministre* », C. déf., art. R*1132-1.

²²⁴ En ce sens, « *il est à craindre [...] que la CNCTR se préoccupe d'abord des agences de renseignement avant de se consacrer au service de la population* », in <http://www.numerama.com/magazine/34207-loi-renseignement-polemique-sur-la-presidence-du-cnctr.html>, consulté le 13 février 2017.

²²⁵ D. du 26 juin 2014 portant nomination du président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité – M. DELARUE (Jean-Marie), *JORF*, n°147, 27 juin 2014, p. 10 637, texte n°66.

²²⁶ Par exemple, le président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité avait largement contredit, avec le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou encore d'autres experts, « *l'argument avancé, en France comme aux États-Unis pour justifier ce régime dérogatoire (selon lequel) les métadonnées ne seraient pas des données privées. Elles ne seraient que 'des données sur les données'* », in Fabrice ARFI (dir.), *La République sur écoute. Chroniques d'une France sous surveillance*, Ed. du Seuil, Paris, 2015, p. 30.

²²⁷ http://www.lemonde.fr/pixels/article/2015/09/15/jean-marie-delarue-ecarte-du-contrôle-du-renseignement-par-le-gouvernement_4757706_4408996.html, consulté le 13 février 2017.

²²⁸ DUBOIS (C.) et PÉLLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 174-175.

²²⁹ « *Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la Commission ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité* ». Cet article a été abrogé par la L. n°2017-55 du 20 janvier 2017 préc., art. 39.

²³⁰ « *Dans l'exercice de ses attributions, les membres de la Commission [informatique et libertés] ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité* », L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 21 al. 1.

²³¹ Seul cet alinéa de l'art. 21 de la L. n°78-17 a été abrogé, avec la L. n°2017-55 du 20 janvier 2017 préc., art. 40.

²³² *Ibid.*, art. 9 al. 2.

²³³ « *Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès* », CP, art. 413-9 al. 1.

²³⁴ CSI, art. L. 832-5 al. 2.

informations classifiées ne doit pas nonobstant pas s'observer comme un accès permanent et complet auxdites informations protégées par le secret de la défense nationale, mais comme un gage d'efficacité dans la procédure de contrôle conforté par le fait que « *les ministres, les autorités publiques et les agents publics prennent toutes mesures utiles pour faciliter l'action de la Commission* »²³⁵.

2. La compétence territoriale étendue de la Commission

Avec la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications²³⁶, le contrôle des interceptions administratives était effectué par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, dont les dispositions régissant les modalités de contrôles étaient inscrites dans le Code de la sécurité intérieure²³⁷. Aujourd'hui, les interceptions de sécurité se retrouvent encore encadrées dans le Code de la sécurité intérieure²³⁸ ainsi que les motifs justifiant les interceptions²³⁹, depuis leur inscription par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²⁴⁰.

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement se voit assigner une mission de contrôle de l'application desdites techniques sur le territoire national²⁴¹. La compétence territoriale de cette structure est donc circonscrite au seul territoire national, même si elle est tenue informée dans le cadre de la surveillance des communications internationales²⁴². Ce droit d'information est étendu à l'identité des personnes surveillées par la mesure de surveillance des communications internationales, à partir du moment où l'individu surveillé utilisant « *des numéros d'abonnement ou des identifiants techniques rattachables au territoire national, [...] communiquent depuis l'étranger et, soit faisaient l'objet d'une autorisation d'interception de sécurité, délivrée en application de l'article L. 852-1, à la date de laquelle elles ont quitté le territoire national, soit sont identifiées comme présentant une menace au regard des intérêts fondamentaux de la Nation* »²⁴³. Le droit d'information et le contrôle *a posteriori* de la Commission sur ces communications électroniques internationales n'avaient pas été prévus par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²⁴⁴. Le Conseil constitutionnel avait alors déclaré la disposition relative à la surveillance des communications internationales, contraire à la Constitution, eu égard

²³⁵*Ibid.*, art. L. 833-3 al. 1.

²³⁶L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc..

²³⁷CSI, art. L. 243-1 à L. 243-12.

²³⁸*Ibid.*, art. L. 852-1.

²³⁹*Ibid.*, art. L. 811-3.

²⁴⁰L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 5.

²⁴¹CSI, art. L. 833-1.

²⁴²« *La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement reçoit communication de toutes les décisions et autorisations mentionnées à l'article L. 854-2. Elle dispose d'un accès permanent, complet et direct aux dispositifs de traçabilité mentionnés à l'article L. 854-4, aux renseignements collectés, aux transcriptions ou extractions réalisées ainsi qu'aux relevés mentionnés à l'article L. 854-6. A sa demande, elle peut contrôler les dispositifs techniques nécessaires à l'exécution des décisions et des autorisations* », *Ibid.*, art. L. 854-9 al. 1.

²⁴³*Ibid.*, art. L. 854-1 al. 3.

²⁴⁴L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc..

notamment à l'absence de contrôle par cette autorité administrative indépendante²⁴⁵. La loi du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales²⁴⁶ a pallié l'absence de contrôle en insérant l'article L. 854-9 dans le Code de la sécurité intérieure, et en prévoyant un droit d'information et un contrôle *a posteriori*²⁴⁷ possible pour la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement²⁴⁸. Ce contrôle *a posteriori* peut en outre être suivi d'une saisine du Conseil d'Etat de la part de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, lorsque, après constaté un manquement dans la procédure de la surveillance des communications internationales, « *le Premier ministre ne donne pas suite à cette recommandation ou que les suites qui y sont données sont estimées insuffisantes* »²⁴⁹.

3. La communication avec les autorités publiques

Le Code de la sécurité intérieure prévoit que si la Commission l'estime nécessaire, elle peut adresser des observations au chef du Gouvernement²⁵⁰. De surcroît, les membres de cette autorité administrative indépendante peuvent recommander auprès de chaque ministre ayant fait la demande d'autorisation d'une technique de recueil de renseignement de mettre fin à la mise en œuvre de la mesure de surveillance concernée, et corrélativement, que les données recueillies soient détruites²⁵¹. Le Premier ministre reçoit la recommandation de la Commission et doit leur donner une réponse favorable ou non, à la suite de cette recommandation²⁵². C'est à la suite de cette procédure que le Conseil d'Etat peut intervenir, si

²⁴⁵ « *Considérant qu'en ne définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés en application de l'article L. 854-1, ni celles du contrôle par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées en application de ce même article et de leurs conditions de mise en œuvre, le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, par suite, les dispositions du paragraphe I de l'article L. 854-1, qui méconnaissent l'article 34 de la Constitution, doivent être déclarées contraires à la Constitution* », Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, JORF, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 751, texte n°4, déc. n°2015-713 DC, § 78.

²⁴⁶ L. n°2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, JORF, n°278, 1^{er} décembre 2015, p. 22 185, texte n°1.

²⁴⁷ « *De sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne souhaitant vérifier qu'aucune mesure de surveillance n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard, la Commission s'assure que les mesures mises en œuvre au titre du présent chapitre respectent les conditions qu'il fixe ainsi que celles définies par les textes pris pour son application et par les décisions et autorisations du Premier ministre ou de ses délégués* », CSI, art. L. 854-9 al. 4.

²⁴⁸ « *Considérant [...] que le législateur a précisément défini les conditions de mise en œuvre de mesures de surveillance des communications électroniques internationales, celles d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés ainsi que celles du contrôle exercé par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; que ces dispositions doivent être déclarées conformes à la Constitution* », Cons. const., 26 novembre 2015, *Loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales*, déc. n°2015-722 DC, § 15.

²⁴⁹ CSI, art. L. 854-9 al. 5.

²⁵⁰ *Ibid.*, L. 833-10 al. 1

²⁵¹ La Commission peut recommander la fin de la mise en œuvre de la mesure de surveillance et la destruction des données recueillies au regard des critères énoncés qui sont alternatifs et non cumulatifs, « *lorsqu'elle estime que : 1° une autorisation a été accordée en méconnaissance du présent livre ; 2° une technique a été mise en œuvre en méconnaissance du présent livre ; 3° la collecte, la transcription, l'extraction, la conservation ou la destruction des renseignements collectés est effectuée en méconnaissance du chapitre II du titre II du présent livre* », *Ibid.*, art. L. 833-6.

²⁵² *Ibid.*, art. L. 833-7.

la Commission estime que le juge administratif doit être saisi²⁵³ afin d'arrêter la mise en œuvre de la technique de renseignement²⁵⁴. En sens inverse cette fois-ci, la Commission peut aussi répondre « *aux demandes d'avis du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat* »²⁵⁵.

Par ailleurs, la Commission peut enfin interagir avec une autre autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des communications électroniques et postes (ARCEP), dans le but de la consulter ou de répondre aux demandes de l'Autorité de régulation, tant que cette interaction respecte le secret de la défense nationale²⁵⁶.

Enfin, si la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement peut interagir avec le Premier ministre, elle a en outre la possibilité de communiquer avec la Délégation parlementaire au renseignement (DPR). En effet, quand cette autorité administrative indépendante adresse des observations au chef du Gouvernement, les mêmes observations sont adressées à l'organisme de contrôle parlementaire²⁵⁷. Hormis cette limite due au respect du secret porté à l'égard des mesures de surveillance en cours, il est bénéfique que le Code de la sécurité intérieure prévoie une telle interaction entre cette autorité administrative indépendante et la structure parlementaire ayant pour mission le contrôle des activités de renseignement. La Commission communiquant certes avec l'autorité exécutive par le biais d'observations et de recommandations, dont l'issue peut être juridictionnelle, il est aussi important, si par exemple le Premier ministre répond défavorablement à la Commission, qu'il soit fait écho dans un autre rapport, porté cette fois-ci par la Délégation parlementaire au renseignement, afin non seulement de le faire connaître de la représentation nationale et du public, mais aussi permettre de pallier les carences ou erreurs potentielles dues à ces refus. En ce sens, elle répond aussi aux demandes d'avis de la Délégation parlementaire au renseignement²⁵⁸.

B. L'avis nécessaire de la Commission pour toute autorisation de technique de renseignement

L'avis préalable et nécessaire de la Commission s'exerce pour la mise en œuvre d'une technique de renseignement (1), même s'il existe la de dérogation possible en cas d'urgence (2). Enfin, la saisine de cette Commission est possible en vue de la vérification d'une technique de renseignement (3).

²⁵³ *Ibid.*, art. L. 833-8.

²⁵⁴ La saisine du Conseil d'Etat par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement sera abordée dans le chapitre sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement.

²⁵⁵ CSI, art. L. 833-11 al. 1.

²⁵⁶ *Ibid.*, art. L. 833-11 al. 2.

²⁵⁷ « *Sous réserve du respect du dernier alinéa du I et du premier alinéa du IV de l'article 6 nonies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* », *Ibid.*, art. L. 833-10 al. 2.

²⁵⁸ *Ibid.*, art. L. 833-11 al. 1.

1. Le nécessaire avis préalable de la Commission pour la mise en œuvre d'une technique de renseignement

Dans le cadre de la procédure énoncée à l'article L. 833-5 du Code de la sécurité intérieure²⁵⁹, l'avis rendu par la Commission en vue d'une autorisation ou du refus de la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement doit être rendu au regard des principes énoncés à l'article L. 801-1 du Code de la sécurité intérieure, à savoir « *le respect de la vie privée, dans toutes ses composantes, notamment le secret des correspondances, la protection des données personnelles et l'inviolabilité du domicile* ». Rappelant les droits et libertés des citoyens au regard de l'avis rendu pour l'autorisation des techniques de renseignement, l'article L. 833-5 du Code de la sécurité intérieure rappelle le but d'une autorité administrative indépendante, à savoir assurer un contrôle indépendant en vue de garantir les droits et libertés des individus, notamment dans le domaine des techniques de renseignement qui peuvent être intrusives²⁶⁰. C'est au regard de ces considérations sur les droits et libertés que la Commission rend donc son avis, en prenant bien garde que les atteintes des techniques de recueil de renseignement « *qu'elles portent au respect de la vie privée sont proportionnés aux motifs invoqués* »²⁶¹, à savoir, les intérêts fondamentaux de la Nation²⁶².

Avec la réforme du 24 juillet 2015, la Commission gagne en réactivité, puisque la demande d'autorisation d'une technique de renseignement est aujourd'hui communiquée dans les vingt-quatre heures²⁶³, tandis que sous la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, ce délai était de quarante-huit heures²⁶⁴. Le raccourcissement du délai en permet un contrôle plus accentué de la nouvelle Commission sur la mise en œuvre des techniques de renseignement.

2. La dérogation possible de l'urgence pour chaque technique de renseignement

La procédure de droit commun de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement permet, néanmoins, une dérogation quand elle est justifiée par l'urgence absolue (1°). A l'origine, le projet de loi contenait cependant deux procédures d'urgence, dont la

²⁵⁹ « *L'autorisation et la mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement [...] ne peuvent être décidées que si : 1° elles procèdent d'une autorité ayant légalement compétence pour le faire ; 2° elles résultent d'une procédure conforme au titre II du même livre ; 3° elles respectent les missions confiées aux services mentionnés à l'article L. 811-2 ou aux services désignés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 811-4 ; 4° elles sont justifiées par les menaces, les risques et les enjeux liés aux intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3 ; 5° les atteintes qu'elles portent au respect de la vie privée sont proportionnées aux motifs invoqués* », *Ibid.*, art. L. 833-5.

²⁶⁰ Par exemple, la pose de dispositifs de captation sonores ou vidéos dans des véhicules ou des lieux privés sont des méthodes très intrusives, *Ibid.*, art. L. 853-3.

²⁶¹ *Ibid.*, art. L. 801-1 5°.

²⁶² *Ibid.*, art. L. 811-3.

²⁶³ « *La demande est communiquée au président ou, à défaut, à l'un des membres de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement [...], qui rend un avis au Premier ministre dans un délai de vingt-quatre heures. Si la demande est examinée par la formation restreinte ou par la formation plénière de la Commission, le Premier ministre en est informé sans délai et l'avis est rendu dans un délai de soixante-douze heures* », *Ibid.*, art. L. 821-3 al. 1.

²⁶⁴ « *La décision motivée du Premier ministre mentionnée à l'article L. 242-1 est communiquée dans un délai de quarante-huit heures au plus tard au président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* », *Ibid.*, ancien art. L. 243-8.

seconde a été censurée par le Conseil constitutionnel, en raison de l'absence d'un quelconque avis préalable (2°).

1° Une dérogation à la procédure commune justifiée par l'urgence absolue

Depuis la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²⁶⁵, l'article L. 821-5²⁶⁶ du Code de la sécurité intérieure permet la possibilité d'une demande d'interception en urgence absolue, mais seulement de manière restrictive²⁶⁷. Ainsi, le législateur vient encadrer cette pratique où, « *le Premier ministre fait parvenir à la commission, dans un délai maximal de vingt-quatre heures à compter de la délivrance de l'autorisation, tous les éléments de motivation mentionnés audit article L. 821-4 et ceux justifiant le caractère d'urgence absolue au sens du présent article* »²⁶⁸. Alors que l'urgence absolue a été inscrite légalement dans le Code de la sécurité intérieure depuis la loi du 24 juillet 2015, le législateur n'a fait qu'inscrire une pratique qui existait bien auparavant, puisque le rapport de 2014 de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, révélait déjà une telle pratique²⁶⁹. Il s'avère en fait, que cette pratique des demandes d'interceptions en urgence absolue a existé hors encadrement juridique, comme le montre l'analyse annuelle de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, et qu'elle a seulement été encadrée par la loi depuis 2015. Le législateur ainsi voulu donner une consistance légale à l'urgence absolue, même si la justification de l'urgence est fallacieuse, puisqu'en 2014, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité avait un délai de réponse moyen de quarante-trois minutes, et où le temps perdu serait lié, non pas au délai de réponse de l'autorité administrative indépendante, mais aux différents intermédiaires transmettant la demande d'autorisation²⁷⁰.

²⁶⁵L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 2.

²⁶⁶*En cas d'urgence absolue et pour les seules finalités mentionnées aux 1° et 4° et au a du 5° de l'article L. 811-3, le Premier ministre, ou l'une des personnes déléguées mentionnées à l'article L. 821-4, peut délivrer de manière exceptionnelle l'autorisation mentionnée au même article L. 821-4 sans avis préalable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Il en informe celle-ci sans délai et par tout moyen*, CSI, art. L 821-5 al. 1.

²⁶⁷L'article L. 821-5 CSI se réfère explicitement aux 1°, 4° et 5° de l'article L. 811-3 pour justifier une demande d'urgence absolue, à savoir l'atteinte l'intégrité du territoire national, au terrorisme, et la prévention contre les groupes politiques violents qui porteraient atteinte à la paix publique.

²⁶⁸CSI, art. L. 821-5 al. 2.

²⁶⁹« *S'agissant des interceptions initiales, 812 de ces 4 213 demandes ont été présentées selon la procédure dite d'urgence absolue (622 en 2012) soit 19,3% des dossiers* », in Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *22^e rapport d'activité 2013-2014*, La documentation française, Paris, 2014, p. 80.

²⁷⁰Le temps perdu avec les différents intermédiaires s'observe « *en amont, lorsque le groupe de filature transmet la demande au chef de service, qui la répercute à sa direction, qui l'adresse au ministère de l'Intérieur, qui la notifie au GIC, qui la transmet à la Commission, qui (enfin) la renvoie à Matignon* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 181-182..

Tableau 5. Demandes d’interception en urgence absolue par année²⁷¹.

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
« Urgence absolue »	854	714	964	1095	497	522	541	622	812	743

2° La censure de la procédure d’urgence opérationnelle ne comportant aucun avis préalable

Le projet de loi du 24 juin 2015 relatif au renseignement²⁷² comprenait, par ailleurs, une seconde procédure d’urgence, qui aurait été inscrite à l’article L. 821-6²⁷³ du Code de la sécurité intérieure. Cette disposition aurait permis, en cas de menace imminente, d’utiliser la géolocalisation, de recueillir les données de connexion ou, encore, d’effectuer des interceptions de sécurité, et cela, sans l’autorisation préalable du Premier ministre ou l’avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Ces deux autorités auraient cependant été informées et le Premier ministre aurait pu, dès l’information, interrompre la technique. Le Conseil constitutionnel, saisi à la fois par le Président de la République et par soixante-quinze parlementaires, s’est prononcé en censurant cette disposition litigieuse au motif que, si la première procédure d’urgence ou urgence absolue²⁷⁴ est régulière, la disposition contestée « *permet de déroger à la délivrance préalable d’une autorisation par le Premier ministre ou par l’un de ses collaborateurs directs habilités au secret de la Défense nationale auxquels il a délégué cette attribution, ainsi qu’à la délivrance d’un avis préalable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ; qu’elle ne prévoit pas non plus que le Premier ministre et le ministre concerné doivent être informés au préalable de la mise en œuvre d’une technique dans ce cadre ; que, par suite, les dispositions de l’article L. 821-6 portent une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances* »²⁷⁵.

²⁷¹Les chiffres 2015 -2016 sur les demandes d’autorisation en urgence absolue n’apparaissent plus dans le dernier rapport 2015/2016 de la CNCTR.

²⁷²Projet de loi relatif au renseignement, Assemblée nationale, texte adopté n°542, 24 juin 2015.

²⁷³La rédaction initiale de cet article était : « *En cas d’urgence liée à une menace imminente ou à un risque très élevé de ne pouvoir effectuer l’opération ultérieurement, les appareils ou dispositifs techniques mentionnés aux articles L. 851-5 et L. 851-6 et au II de l’article L. 852-1 peuvent, de manière exceptionnelle, être installés, utilisés et exploités sans l’autorisation préalable mentionnée à l’article L. 821-4 par des agents individuellement désignés et habilités. Le Premier ministre, le ministre concerné et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement en sont informés sans délai et par tout moyen. Le Premier ministre peut ordonner à tout moment que la mise en œuvre de la technique concernée soit interrompue et que les renseignements collectés soient détruits sans délai. L’autorisation en urgence de la technique concernée fait l’objet d’une autorisation délivrée, dans un délai de quarante-huit heures, dans les conditions définies au présent chapitre, après avis rendu par la Commission au vu des éléments de motivation mentionnés à l’article L. 821-4 et ceux justifiant le recours à la procédure d’urgence au sens du présent article. A défaut, le Premier ministre ordonne l’interruption immédiate de la mise en œuvre de la technique concernée et la destruction sans délai des renseignements ainsi collectés* », Projet de loi relatif au renseignement, texte adopté n°542, 24 juin 2015.

²⁷⁴CSI, art. L. 821-5.

²⁷⁵Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 29.

3. La saisine possible en vue de la vérification d'une technique de renseignement

Comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés²⁷⁶, il est prévu que la Commission de contrôle des techniques de renseignement puisse être saisie par toute personne dans le but de « *vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard* »²⁷⁷. Après la saisine et le contrôle effectué par cette autorité administrative indépendante sur la ou les techniques de recueil de renseignement concernées, cette dernière « *notifie à l'auteur de la réclamation qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires, sans confirmer ni infirmer leur mise en œuvre* »²⁷⁸. La Commission se borne seulement à vérifier la régularité de la mise en œuvre de la ou des techniques de renseignement concernées.

Là encore, cette procédure²⁷⁹ est à rapprocher de celle appliquée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés qui effectue un contrôle similaire pour les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat²⁸⁰. D'un côté, la limitation de la réponse de la saisine est certes liée au caractère classifié des informations qui s'y rapportent, cependant, il y a une certaine hypocrisie à vouloir mettre en place un système de garantie aux citoyens avec la saisine, si, au final, il est impossible de savoir pour la personne intéressée, qu'une ou plusieurs techniques de renseignement sont mises en œuvre à son encontre. Tout au plus, l'auteur de la saisine pourra se réjouir du fait qu'après le contrôle de la Commission, une technique de renseignement aura été régularisée, à moins bien sûr que l'irrégularité de la technique soit tellement flagrante qu'elle n'aboutisse à un arrêt de sa mise en œuvre. D'un autre côté, la légitime absence de confirmation ou d'infirmerie de la mise en œuvre d'une technique de renseignement doit s'observer comme une nécessité pour éviter que des individus conscients d'être l'objet d'une surveillance puissent invoquer un droit à connaître la mise en place de telles techniques de renseignement, comme par exemple des membres de la criminalité organisée, ou encore utiliser la Commission comme moyen détourné pour enquêter sur les services de police utilisant des méthodes de surveillance, moyen d'ailleurs rejeté par le Conseil d'Etat, le 28 juillet 2000²⁸¹.

²⁷⁶ La Commission nationale de l'informatique et des libertés « *reçoit les réclamations, pétitions et plaintes relatives à la mise en œuvre des traitements des données à caractère personnel et informe leurs auteurs des suites données à celles-ci* », L. n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, 7 janvier 1978, p. 227, art. 11 2° c).

²⁷⁷ *CSI*, art. L. 833-4.

²⁷⁸ *Ibid.*, art. L. 833-4.

²⁷⁹ Cette procédure reprend la procédure de l'ancien art. L. 243-11 du Code de la sécurité intérieure selon lequel, « *lorsque la Commission a exercé son contrôle à la suite d'une réclamation, il est notifié à l'auteur de la réclamation qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires. Conformément au deuxième alinéa de l'article 40 du Code de procédure pénale, la Commission donne avis sans délai au procureur de la République de toute infraction aux dispositions du présent titre dont elle a pu avoir connaissance à l'occasion du contrôle effectué en application de l'article L. 243-9* ».

²⁸⁰ « *Toute demande d'accès ou de rectification des informations figurant dans les traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique [...] est adressée à la Commission par écrit* », D. n°2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n°2004-801 du 6 août 2004, *JORF*, n°247, 22 octobre 2005, p. 16 679, texte n°31, art. 86 al. 1.

²⁸¹ « *Considérant que M. X., soupçonnant l'existence d'écoutes téléphoniques opérées sur les lignes téléphoniques de ses relations, qui selon lui auraient été établies pour les besoins d'une opération de police, a saisi de ces faits le président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, en se*

Cette procédure reste donc anecdotique, car si elle est une garantie fondamentale dans le contrôle des services spécialisés de leur utilisation des techniques de renseignement, elle met en avant l'hypothèse du chat de Schrödinger, où l'intéressé exercera une saisine de la Commission en supposant être mis sous surveillance par une ou plusieurs techniques de renseignement, tout en ne sachant pas s'il est bien sous surveillance.

§ 2 : *Un contrôle effectif du renseignement officialisé dans un rapport*

Comme toute autorité administrative indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement établit un rapport annuel sur ses activités et les contrôles qu'elle a menés²⁸². Tout en ne dévoilant aucune information relevant du secret de la défense nationale, dans son rapport public, la Commission dresse les éléments tendant aux avis qu'elle a rendus, et rend une analyse sur le nombre d'utilisation des techniques de renseignement, tout en apportant une analyse et des préconisations²⁸³.

Cette disposition reprend ce que faisait déjà la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) qui établissait elle aussi un rapport public annuel sur le contrôle qu'elle menait concernant les interceptions de sécurité. Dans son rapport, cette autorité administrative indépendante synthétise les différents contrôles qu'elle exerce, à savoir le contrôle de la durée des interceptions (A), le contrôle du nombre croissant d'interceptions administratives (B) ou encore le contrôle des motifs justifiant les interceptions (C).

A. Le contrôle de la durée des techniques de renseignement

Auparavant, l'autorisation d'interception administrative s'étalait sur une durée comprise entre six et deux cent trente jours, puis, sous le Gouvernement de Pierre Mauroy, à six mois. Avec la loi du 10 juillet 1991, la durée des écoutes administratives est fixée à quatre mois, renouvelables avec une décision écrite et motivée²⁸⁴. Cette durée est harmonisée avec celle permise pour les écoutes judiciaires, elles aussi prononcées pour une durée de quatre

refusant toutefois à fournir à cette autorité les numéros des lignes téléphoniques ayant selon lui fait l'objet de ces écoutes ; qu'en refusant de donner suite à cette saisine, qui, dans les conditions dans lesquelles elle était faite, tendait à ce que la Commission effectue une enquête auprès des services de police aux fins de rechercher l'origine des informations qui avaient déclenché leur action, et non à ce qu'elle effectue sur des lignes téléphoniques identifiées les contrôles que la loi lui a donné pour mission d'opérer, le président de cette Commission n'a pas méconnu la portée de la loi ; qu'il suit de là que M. X. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée », CE, 28 juillet 2000, n°212941.

²⁸² « Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante adresse chaque année, avant le 1^{er} juin, au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité rendant compte de l'exercice de ses missions et de ses moyens », L. n°2017-55 du 20 janvier 2017 préc., art. 21.

²⁸³ « La Commission fait état du nombre : 1° de demandes dont elle a été saisie et d'avis qu'elle a rendus ; 2° de réclamations dont elle a été saisie ; 3° de recommandations qu'elle a adressées au Premier ministre et de suites favorables données à ces recommandations ; 4° d'observations qu'elle a adressées au Premier ministre et d'avis qu'elle a rendus sur demande ; 5° d'utilisation des procédures définies aux articles L. 821-5 ; 6° de recours dont elle a saisi le Conseil d'Etat et de recours pour lesquels elle a produit des observations devant lui », CSI, art. L. 833-9.

²⁸⁴ L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 6.

mois²⁸⁵. Cependant, dès les débuts du fonctionnement de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, cette dernière avait soulevé dans son second rapport, la méconnaissance de la durée des écoutes à respecter par les services de renseignement²⁸⁶.

La loi précise, par ailleurs, qu'en matière de transcription, « *seuls les renseignements en relation avec l'un des objectifs énumérés à l'article 3 peuvent faire l'objet d'une transcription. Cette transcription est effectuée par les personnels habilités* »²⁸⁷.

Enfin, l'enregistrement de l'écoute est ensuite détruit « *à l'expiration d'un délai de dix jours au plus tard à compter de la date à laquelle il a été effectué* »²⁸⁸. Cette suppression rapide permet d'éviter la rétention d'information. Elle s'inscrit dans une double logique : d'un côté, seuls les enregistrements nécessaires à la prise de renseignement et, liés à l'article 3 (définissant les champs de compétence des interceptions), sont conservés ; d'un autre côté, la suppression de l'enregistrement est plus rapide que pour l'enregistrement d'une écoute judiciaire, dans la mesure où « *la transcription d'une écoute judiciaire est une pièce officielle à verser au dossier de l'instruction. Le document est intégré à l'information* »²⁸⁹. Quoiqu'il arrive, l'enregistrement d'une écoute administrative peut être rapidement supprimé puisque, si un crime ou un délit est révélé lors d'un enregistrement d'interception administrative, le Parquet est immédiatement saisi de cette question, la transcription étant donc versée au dossier judiciaire.

Lors du débat du projet de loi à l'Assemblée nationale, une critique avait été soulevée sur le fait que la garantie des droits et libertés était moins assurée pour les écoutes administratives qu'elle ne l'est pour les écoutes judiciaires. Ce point a amené le député Jacques Toubon à critiquer l'avis favorable du Conseil d'Etat sur le projet de loi²⁹⁰, en se fondant sur l'article 66 de la Constitution, garante de la protection des libertés individuelles²⁹¹.

B. Le contrôle du nombre croissant d'interceptions administratives

Alors qu'il n'y avait officiellement qu'entre 400 à 500 écoutes de lignes téléphoniques en 1977, ce chiffre a doublé en quatre ans, puisqu'il est recensé 930 écoutes pour l'année

²⁸⁵ CPP, art 100-2.

²⁸⁶ « *Quelques difficultés en ce qui concerne notamment la durée des écoutes (75 interceptions auraient été maintenues au-delà du délai sans que les ministères aient présenté de demandes de renouvellement) et la motivation des demandes, le risque étant que des demandes débouchent indirectement sur des informations d'une autre nature que celles prévues par la loi, notamment sur des informations privées, politiques ou syndicales* », in WARUSFEL (B.), « Le deuxième rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », pp. 47-49, *Droit et Défense*, n°94/3, juillet 1994, p. 49.

²⁸⁷ L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 7.

²⁸⁸ *Ibid.*, art. 9.

²⁸⁹ GUERRIER (C.), *Les écoutes téléphoniques*, CNRS éd., Paris, 2000, p. 147.

²⁹⁰ « *Je dois avouer que l'une de ses réflexions [du Conseil d'Etat] m'a un peu étonné, lorsqu'il a écrit que, considérant les dispositions de l'article 66 de la Constitution, les écoutes administratives ne lui paraissaient pas porter atteinte à la liberté individuelle et qu'elles ne sauraient donc être régies par le juge judiciaire. Vraiment, il y a là quelque chose qui m'échappe. Si l'article 1^{er} pose le principe de leur interdiction et ne les autorise que dans l'intérêt général et dans les cas prévus par la loi, c'est bien parce qu'elles portent atteinte à la liberté individuelle. Pourtant, tout le raisonnement du Conseil d'Etat se fonde sur ce postulat* », in JOAN, 2^e séance du 13 juin 1991, p. 3 127, 2^e colonne.

²⁹¹ « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* », C., art. 66.

1981²⁹² effectuées sur un total de 2 500 lignes téléphoniques²⁹³. Il y a selon les chiffres donnés par le Gouvernement de Jacques Chirac (1986-1988), un maintien des écoutes administratives, entre 1981 et 1988, estimé à un peu plus de 900 par an²⁹⁴.

Si, jusqu'en 2001²⁹⁵, les chiffres se basaient sur une moyenne de 1 100 écoutes administratives, entre 2001 et 2006, l'augmentation est d'environ 400 %²⁹⁶ pour ces interceptions de sécurité²⁹⁷. Dans son rapport d'activité de 1996, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité avait déjà signalé l'intensification des interceptions de sécurité, soulignant l'augmentation des quotas (640 supplémentaires, soit + 30,5%), dont l'explication est liée à l'augmentation du nombre de lignes téléphoniques, mais aussi de menaces potentielles à la sécurité nationale²⁹⁸.

A partir de l'année 2005, le nombre d'interceptions de sécurité demandées et autorisées va grimper pour se situer autour de 6 000 par an, en notant encore une augmentation pour l'année 2014.

²⁹² « A la fin de 1981, 48 autorisations officielles d'écoutes – dont cinq télex – étaient attribuées à la DPSD, et 150 à la DGSE, dont un tiers de télex. Le contingent attribué au ministère de l'Intérieur était nettement plus élevé que celui de la Défense à cette époque, puisqu'il se montait à 729 écoutes au total ; 281 étaient réservées pour la Police judiciaire – dont 80 pour la préfecture de police de Paris –, 210 pour les Renseignements généraux – dont 90 pour la préfecture de police – et 238 pour la DST, dont onze télex », in GUISEL (J.) et VIOLET (B.), *Services secrets. Le pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand*, Ed. La Découverte, Paris, 1988, p. 274-275.

²⁹³ *Ibid.*, p. 275.

²⁹⁴ Ce chiffre est contesté par les personnels de l'Élysée de la même époque, car il serait volontairement sous-évalué en raison des « centaines de fiches broyées et brûlées au GIC dans la semaine précédant le premier tour de l'élection présidentielle de 1988 », in *Ibid.*, p. 267.

²⁹⁵ « En 1998, le contingent passait de 1 540 à 1 180 pour se stabiliser ensuite à 1 185 en 1999 et se réduire à 1 129 en 2000. Il se limitait à une moyenne annuelle de 1 108 écoutes en 2001 », in NAIN (J.), *op. cit.*, 2011, p. 153.

²⁹⁶ JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 36.

²⁹⁷ En effet, il y a eu 4 654 interceptions de sécurité sur 4 515 lignes téléphoniques pour la seule année 2002 (3 082 constructions d'écoutes et 1 572 renouvellements), ce qui montre l'explosion consécutive du nombre d'écoutes administratives, in NAIN (J.), *op. cit.*, 2011, p. 168.

²⁹⁸ Il y a « d'une part, l'augmentation du nombre des lignes téléphoniques (essentiellement due au développement des téléphones mobiles) et d'autre part, la recrudescence des menaces terroristes (qui reste la première cause d'interceptions avec 1 756 cas en 1996, sur un total de 4 623) et des risques pour la sécurité nationale (notamment à titre préventif avant la venue de chefs d'Etat étrangers) », in WARUSFEL (B.), « Le cinquième rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », pp. 41-43, *Droit et Défense*, n°97/3, 3^e trimestre 1997, p. 42.

Tableau 6. Totaux des demandes initiales accordées, des écoutes autorisées dans le cadre de l'urgence ainsi que des renouvellements d'écoutes.

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015-2016 ²⁹⁹
Contingentements ³⁰⁰	1840	1840	1840	1840	1840	1840	1840	1840	1840	2190	2700
Demandes initiales	3290	3489	3251	4330	3176	3776	4156	4022	4213	4452	5720
Urgences absolues demandées	854	714	964	1095	497	522	541	622	812	743	N.C.
Renouvellements demandés	1738	1825	1850	1605	1941	2234	2240	2123	1969	2176	2818
Total des demandes	5882	6028	6065	5935	5117	6010	6396	6145	6182	6628	8538
Demandes initiales accordées ³⁰¹	4067	4176	4173	4311	3113	3759	4125	3994	4176	4420	N. C.
Renouvellements accordés	1707	1809	1827	1595	1916	2220	2216	2101	1924	2133	N. C.
Pourcentage des renouvellements accordés	98	99	98	99	98	99	98	98	96	98	N. C.
Total accordé	4774	5985	6000	5906	5029	5979	6341	6095	6100	6553	N.C.
Pourcentage du total des demandes accordées	81	99	98	99	98	99	99	99	99	95	N. C.

²⁹⁹Dans son premier rapport pour l'année 2015-2016, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement a été très laconique et, n'a rendu que les chiffres concernant les demandes initiales et les demandes de renouvellement, qui correspondent aux avis préalable. Il n'y a donc pas de descriptif des demandes d'interceptions, ni de chiffres sur le total des demandes accordées, comme précédemment.

³⁰⁰Il faut savoir que depuis le 1^{er} janvier 2009, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ne fixe plus un quota de lignes mais de cibles, car, avec l'augmentation exponentielle du nombre de lignes téléphoniques, une cible peut utiliser plusieurs moyens de communications, donc, plusieurs lignes qui peuvent être mises sur écoute. « *La CNCIS a donc décidé, par une délibération du 9 octobre 2008, de redéfinir ce contingent comme le nombre maximal de personnes cibles, et non plus comme celui des lignes téléphoniques – ou autres moyens de correspondance – placées sous écoute. Ce sont donc aujourd'hui 1 840 individus – et non plus 1 840 moyens de communication – qui peuvent être suivis simultanément par le biais d'une interception de l'ensemble de leurs moyens d'échanges électroniques (téléphones, mails, fax, etc.)* », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 21.

³⁰¹Les demandes initiales accordées comprennent aussi les demandes en « urgence absolue ».

C. Le contrôle des motifs justifiant les interceptions

Pour que des techniques de renseignement soient mises en œuvre, celles-ci doivent obligatoirement être en adéquation avec les motifs inscrits dans le Code de la sécurité, à savoir que les lesdites techniques doivent être justifiées « *par les menaces, les risques et les enjeux liés aux intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3* »³⁰². Pour justifier les interceptions, il est nécessaire que les écoutes administratives soient fondées sur l'importance des menaces (1), avec une tendance à l'extension des motifs justifiant les interceptions (2).

1. Les écoutes administratives fondées sur l'importance des menaces

Le caractère exceptionnel doit être le principe de la mesure d'écoute administrative, celle-ci ne pouvant être exécutée que dans le but de « *de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme*³⁰³, *de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupes dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées* »³⁰⁴. La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, dans son rapport d'activité de 1994, était venue préciser les contours des motifs de sécurité nationale et de potentiel économique et scientifique de la Nation, cela afin que le motif soit bien adéquat à la menace concernée, et non utilisé de manière vague et peu précise, pour justifier des écoutes qui n'auraient pas à l'être³⁰⁵. Le terrorisme, la criminalité et la sécurité nationale apparaissent en 1996 comme les trois motifs importants de demandes d'écoutes administratives, avec une augmentation conséquente de 155 % pour des motifs de sécurité nationale³⁰⁶.

Pour justifier les interceptions de sécurité prévues à l'article L. 852-1 du Code de la sécurité intérieure³⁰⁷, les différents motifs sont aujourd'hui énoncés à l'article L. 811-3 du même Code³⁰⁸.

³⁰² CSI, art. L. 801-1 4°.

³⁰³ « *Sur des écoutes administratives, au début de l'année 2016, des membres de l'Etat islamique conseillent à des djihadistes d'abattre des policiers de la DGSI ou de la Sous-directin antiterroriste de la police judiciaire* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 58.

³⁰⁴ L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 3.

³⁰⁵ « *Concernant le concept de « sécurité nationale », le rapport souligne « qu'il ne suffit pas d'invoquer la crainte générale d'un trouble à l'ordre public » pour pouvoir se réclamer de ce motif, mais qu'il faut pouvoir justifier « d'une menace particulièrement grave à la sécurité nationale ». De même, la référence aux « éléments essentiels du potentiel scientifique et économique » ne peut permettre de justifier des interceptions par de simples « risques normaux de la compétition économique, ni par le souci de protéger des intérêts purement privés » », in WARUSFEL (B.), « *Le troisième rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* », pp. 45-46, *Droit et Défense*, n°95/3, juillet 1995, p. 46.*

³⁰⁶ GUERRIER (C.), *Les écoutes téléphoniques*, CNRS éd., Paris, 2000, p. 207.

³⁰⁷ « *Dans les conditions prévues au chapitre 1er du titre II du présent livre, peuvent être autorisées les interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques et susceptibles de révéler des renseignements relatifs aux finalités mentionnées à l'article L. 811-3* », CSI, art. L. 852-1 I al. 1.

³⁰⁸ « *Pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants : 1° l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; 2° les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution*

Tableau 7. Pourcentage de demandes initiales, réparties en fonction des motifs invoquées pour les interceptions administratives.

Motifs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sécurité nationale	15	15	11,5	13	17,5	16,6	21	15	15	15
Potentiel économique et scientifique de la Nation	1	1	1	1	0,2	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Terrorisme	35	32	31	26,5	22,5	20	16	19	24	26
Groupements dissous	-	-	-	0,5	0,6	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6
Criminalité organisée	49	52	56,5	59	59,2	62,6	62	65	60	58

Il en ressort que, sur dix ans, la répartition ne varie pas sensiblement entre les différents motifs. Cependant, une baisse des demandes d'écoutes pour terrorisme a été remplacée par l'augmentation des demandes initiales en matière de criminalité organisée. Ce point illustre bien la mission de lutte contre la criminalité organisée assignée aux services de renseignement. Par ailleurs, la protection du potentiel économique et scientifique de la Nation est un motif peu invoqué, qui a aussi légèrement décliné dans les demandes initiales. Cela peut s'expliquer en raison d'une ingérence étatique étrangère liée au processus d'espionnage industriel, et leur logique absence d'utilisation du téléphone dans ces affaires d'espionnage.

Enfin, il faut noter, depuis 2008, la présence du motif de la lutte contre les groupements dissous dans le cadre des écoutes téléphoniques. Ce motif est lié à l'article L. 212-1 du Code de la sécurité intérieure³⁰⁹, listant les groupes politiques, ou armés, voire

des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; 3° les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; 4° la prévention du terrorisme ; 5° la prévention : a) des atteintes à la forme républicaine des institutions ; b) des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; 6° la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ; 7° la prévention de la prolifération des armes de destruction massive ».

³⁰⁹ « Sont dissous, par décret en Conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait : 1° qui provoquent à des manifestations armées dans la rue ; 2° ou qui présentent, par leur forme et leur organisation militaire, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ; 3° ou qui ont pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ; 4° ou dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine ; 5° ou qui ont pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration ; 6° ou qui, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ; 7° ou

terroristes qui peuvent être dissous par décision du président de la République. Etant donné que le motif du terrorisme est déjà présent pour effectuer une demande d'écoute, le motif concernant les groupements dissous tend plutôt à s'étendre et s'exercer sur les groupes politiques ou mouvements de contestation, comme par exemple les écologistes³¹⁰. A ce sujet, le Défenseur des droits s'est d'ailleurs ému de l'imprécision des finalités de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, notamment pour ce qui concerne « *la prévention des violences collectives de nature à porter atteinte à la paix publique* »³¹¹. Par cette formulation, l'autorité constitutionnelle indépendante tient à souligner qu'« *avec des finalités aussi larges et imprécises, le champ d'application de la loi risque s'élargir à l'infini et de couvrir toute la vie de la collectivité* »³¹².

2. Une tendance à l'extension des motifs justifiant les interceptions

Dans le cadre de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, le législateur a encadré ces interceptions de sécurité en les limitant par l'utilisation de motifs limitativement énumérés. En effet, la loi autorisait les interceptions de sécurité « *ayant pour objet de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées* »³¹³. Ces motifs sont repris, pour les interceptions de sécurité, à l'ancien article L. 241-2 du Code de la sécurité intérieure. Etant donné les atteintes possibles à la vie privée, la reprise des motifs de l'ancien article L. 241-2 a influencé la rédaction des motifs nécessaires aux techniques de recueil de renseignement³¹⁴.

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement rappelle que, dans le cadre du respect de la vie privée, les techniques de recueil de renseignement sont autorisées selon une procédure commune et strictement énumérée. S'il y a l'obligation de passer par la voie hiérarchique pour autoriser une technique de renseignement³¹⁵, mais encore de la demande

qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger », CSI, art. L. 212-1.

³¹⁰<https://reporterre.net/La-loi-sur-le-renseignement-vise-aussi-les-zadistes-les-ecolos-et-les>, consulté le 6 mars 2017.

³¹¹CSI, art. L. 811-3 5° c).

³¹²Défenseur des droits, avis n°15-09, 29 avril 2015, I a).

³¹³L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 3.

³¹⁴Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, « *ces finalités doivent donc être énoncées en termes précis permettant de garantir l'effectivité des différents contrôles prévus par le projet de loi en écartant des formulations dont les contours sont incertains. Il apparaît utile à cet égard de se référer aux finalités actuellement prévues par l'article L. 241-2 du Code de la sécurité intérieure issu de la loi de 1991 pour l'autorisation des interceptions de correspondances* », CE Ass., avis, 12 mars 2015, *Avis sur un projet de loi relatif au renseignement*, n°389754, § 5.

³¹⁵« *La mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement mentionnées au titre V du présent livre est soumise à autorisation préalable du Premier ministre, délivrée après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* », CSI, art. L. 821-1 al. 1.

motivée³¹⁶, ces techniques doivent en outre, être « *justifiées par les menaces, les risques et les enjeux liés aux intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3* »³¹⁷.

En ce sens, toutes les techniques de recueil de renseignement doivent être, au regard de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, motivées par des intérêts liés à la défense ou la protection des intérêts fondamentaux de la Nation, tels que définis à l'article 410-1 du Code pénal³¹⁸. Au sein de l'article L. 811-3, les intérêts fondamentaux de la Nation sont listés en tant que motifs autorisant la mise en œuvre des techniques de renseignement³¹⁹.

Les députés ayant saisi le Conseil constitutionnel ont vivement critiqué l'article L. 811-3, le considérant comme trop vague³²⁰, notamment à l'égard du motif de violences collectives, qui pourraient inclure les manifestations et mouvements sociaux, où des violences en marge des manifestations pourraient apparaître, et justifier la surveillance des manifestants³²¹. Cette position a aussi été développée par le Défenseur des droits, y voyant une ambiguïté dans l'application des mesures de renseignement sur ce que recouvre « *la prévention des atteintes à la républicaine des institutions, des violences collectives de nature à porter atteinte à la sécurité nationale ou de la reconstitution ou d'actions tendant au maintien de groupes dissous* »³²².

Si la référence à l'ancien article L. 241-2 du Code de la sécurité intérieure, et, à plus forte raison, à l'article 410-1 du Code pénal, est explicite, le Conseil constitutionnel a eu une analyse plus large concernant ces motifs, relevant qu'ils étaient inspirés non seulement de

³¹⁶ « *L'autorisation mentionnée à l'article L. 821-1 est délivrée sur demande écrite et motivée du ministre de la Défense, du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Justice ou des ministres chargés de l'Economie, du Budget ou des Douanes* », *Ibid.*, art. L. 821-2 al. 1.

³¹⁷ *Ibid.*, art. L. 801-1 CSI.

³¹⁸ « *Les intérêts fondamentaux de la Nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa Défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel* ».

³¹⁹ Ces motifs sont « *1° L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la Défense nationale ; 2° Les intérêts majeurs de la politique, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; 3° Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; 4° La prévention du terrorisme ; 5° La prévention : a) des atteintes à la forme républicaine des institutions³¹⁹ ; b) des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) des violences collectives de nature à porter atteinte à la paix publique ; 6° La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ; 7° La prévention de la prolifération des armes de destruction massive* ».

³²⁰ C'est pourtant le Conseil d'Etat qui avait dressé en grande partie cette liste en ajoutant que « *ces finalités doivent donc être énoncées en termes précis* », in CE Ass., avis, 12 mars 2015, *Avis sur un projet de loi relatif au renseignement*, n°389754, § 5.

³²¹ Les violences collectives pourraient « *potentiellement, toute manifestation, dont il est au surplus difficile de déterminer à l'avance si elles porteront 'gravement atteinte à la paix publique'*. Le renseignement s'étend en réalité à toute manifestation, la notion d'atteinte à la paix publique étant purement préventive et comportant, de ce fait, une part de subjectivité substantielle », Saisine du Conseil constitutionnel en date du 25 juin 2015 présentée par au moins soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n°2015-713 DC, CSCL1515304X, 1° A.

³²² « *Si l'on peut saluer la volonté de préciser davantage ce motif, on peut s'interroger néanmoins sur ce qu'il couvre exactement. [...] Le rapporteur J.-J. Urvoas a précisé, quant à lui, que ces violences sont 'organisées préméditées et ont capacité à se reproduire', soulignant que leur définition juridique est difficile mais que 'matériellement c'est très facile à constater'. Il serait nécessaire d'être plus précis pour éviter toute ambiguïté et toute interprétation ultérieure qui risquerait d'étendre le champ d'application de la loi* », Défenseur des droits, avis n°15-09, 29 avril 2015, I a).

l'article 410-1, mais aussi de la prévention à d'autres infractions prévus dans le Code de procédure pénale ou le Code de la sécurité intérieure³²³.

Ainsi, cette liste de motifs n'est pas contraire à la Constitution, à partir du moment où la mise en œuvre des techniques combine l'article L.811-3 du Code de la sécurité intérieure tout en respectant la procédure de l'article L. 801-1 du même Code³²⁴, à savoir un avis favorable rendu par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, si ces mesures de surveillance sont « *proportionnées à la finalité poursuivie et aux motifs invoqués* »³²⁵.

En matière de fadettes, celles-ci étant réservées aux interceptions dans le cadre de la prévention du terrorisme, la Commission va bien vérifier l'adéquation entre les motifs invoqués et les interceptions qui y sont liées³²⁶.

Section 3 : Le contrôle encore insuffisant des techniques de renseignement

Le contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement reste encore insuffisant. Si le problème a été résolu en matière d'écoutes par voie hertzienne qui échappait auparavant au contrôle de la Commission (§ 1), les services de renseignement détournent encore les écoutes en vue d'échapper à un contrôle de cette autorité (§ 2).

§ 1 : Le problème résolu des écoutes par voie hertzienne échappant au contrôle de la Commission

Les interceptions de communications par la voie hertzienne n'étaient pas soumises, comme les interceptions téléphoniques administratives ou judiciaires, à un encadrement juridique (A), raison pour laquelle, la mesure d'interceptions des communications par voie hertzienne a été censurée par le Conseil constitutionnel (B). L'exécutif souhaiterait donc remédier aux illégalités grâce à la nouvelle disposition sur les interceptions dans le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (C).

³²³ « Pour déterminer les finalités énumérées aux 1° à 4°, des définitions faisant référence à certains des intérêts mentionnés à l'article 410-1 du Code pénal, le législateur a précisément circonscrit les finalités ainsi poursuivies et n'a pas retenu des critères en inadéquation avec l'objectif poursuivi par ces mesures de police administrative ; qu'il en va de même pour les finalités définies au a) du 5°, faisant référence aux incriminations pénales du chapitre II du titre Ier du livre IV du Code pénal, de celles définies au b) du 5°, faisant référence aux dispositions de l'article L. 212-1 du Code de la sécurité intérieure, de celles définies au c) du 5°, faisant référence aux incriminations pénales définies aux articles 431-1 à 431-10 du Code pénal, de celles définies au 6°, faisant référence aux incriminations pénales énumérées à l'article 706-73 du Code de procédure pénale et aux délits punis par l'article 414 du Code des douanes commis en bande organisée et de celles définies au 7°, faisant référence aux incriminations pénales définies aux articles L. 2339-14 à L. 2339-18 du Code de la défense », in Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 10.

³²⁴ *Ibid.*, § 11.

³²⁵ *Ibid.*, § 10.

³²⁶ Ainsi, « concernant les écoutes téléphoniques elles-mêmes, elle va multiplier les contrôles en se penchant sur les retranscriptions de conversations. En 2010, elle fera ainsi stopper 57 'zonzons' comme on dit dans le jargon. A sept reprises, elle alertera même le Premier ministre parce que le motif invoqué ne colle pas avec le contenu des écoutes », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 48-49.

A. Un dispositif non soumis à l'encadrement juridique des interceptions

Avec l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications³²⁷, « *les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertziennes ne sont pas soumises aux dispositions des titres Ier et II de la présente loi* »³²⁸, c'est-à-dire que cet article échappait aussi bien à l'encadrement juridique des écoutes administratives³²⁹ que judiciaires³³⁰. L'immunité juridique de la surveillance des transmissions hertziennes s'est perpétuée quand cet article 20 a été transposé au nouvel article L. 243-1 du Code de la sécurité intérieure par l'ordonnance³³¹ du 12 mars 2012³³². Ensuite, cette disposition a encore été transférée, cette fois-ci, à l'article L. 811-5 du Code de la sécurité intérieure, par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement³³³. Pour sa part, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité s'est estimée incompétente, car les interceptions par voie hertziennes étaient situées hors du champ de son contrôle³³⁴. Que cette mesure soit à l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991, à l'article L. 243-1 puis L. 811-5 du Code de la sécurité intérieure³³⁵, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité avait déjà objecté « *que ces dispositions devaient être interprétées strictement et ne pouvaient notamment servir de fondement à la mise en œuvre d'interceptions de communications individualisables* »³³⁶. C'est la raison pour laquelle cette même Commission avait « *en outre mis en doute leur utilité et suggéré qu'elles ne soient pas reprises par la loi du 24 juillet 2015. Elle n'a pas été suivie par le législateur sur ce dernier point* »³³⁷.

C'est enfin parce qu'il n'y avait pas d'encadrement juridique que la Direction générale de la sécurité intérieure utilisait ce motif pour intercepter des communications sans avoir à faire une demande auprès de la Commission. En effet, alors que la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité venait d'être mise en place, la Direction de la surveillance du territoire avait contourné cette autorité administrative indépendante et « *usait d'un circuit parallèle et illégal pour récupérer directement auprès des opérateurs téléphoniques fadettes*³³⁸, *identification du numéro et données de géolocalisation* »³³⁹.

³²⁷L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 20.

³²⁸*Ibid.*

³²⁹Aucune procédure de demande d'autorisation n'avait à être formulée auprès du Premier ministre.

³³⁰A savoir que l'écoute par voie hertziennes ne nécessitait pas une commission rogatoire du juge d'instruction.

³³¹Ord. n°2012-351 du 12 mars 2012 préc., Annexe.

³³²L'ordonnance 2012-351 du 12 mars 2012 précitée a été ratifiée par la L. n°2014-1353 du 13 novembre 2014 préc., art. 24.

³³³L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 11.

³³⁴Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, 20^e rapport d'activité 2011-2012, La documentation française, Paris, 2012, p. 41.

³³⁵« *Les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts fondamentaux nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertziennes ne sont pas soumises aux dispositions du présent livre, ni à celles de la sous-section 2 de la section 3 du chapitre 1^{er} du titre III du Livre 1^{er} du Code de procédure pénale* », CSI, art. L. 811-5.

³³⁶CNCIS, délib. n°2/2016 du 10 novembre 2016, § 5.

³³⁷*Ibid.*

³³⁸« *Le Graal pour un service de renseignement, ce sont les fameuses fadettes qui permettent de savoir qui communique avec qui, y compris par SMS ou MMS. On charge les données dans un logiciel spécialement conçu pour les analyser* », raconte Jean-Philippe [commissaire à la DST, puis DCRI]. En interrogeant

L'ancien directeur central du renseignement intérieur utilisait en fait comme justification la disposition selon laquelle les interceptions concernées empruntaient la voie hertzienne afin d'être immunisé contre toute forme de contrôle par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité³⁴⁰.

B. La mesure d'interceptions des communications par voie hertzienne censurée par le Conseil constitutionnel

Par décision du 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a considéré l'article L. 811-5 du Code de la sécurité intérieure comme contraire à la Constitution, et le juge constitutionnel l'a donc abrogée³⁴¹. Ce juge a estimé, en premier lieu, qu'à partir du moment où il est permis d'intercepter des communications par voie hertzienne, sans apporter de garanties procédurales, parce que l'interception s'effectue de manière indifférenciée et générale, sans pouvoir être individualisées, il est porté atteinte au respect au droit à la vie privée et au secret des correspondances³⁴². En deuxième lieu, pour le Conseil constitutionnel, si le motif invoqué pour surveiller les transmissions par voie hertzienne ont trait à la défense des intérêts nationaux, les dispositions contestées « *n'interdisent pas que ces mesures puissent être utilisées à des fins plus larges que la seule mise en œuvre de ces exigences* »³⁴³. En troisième lieu, le Conseil observe aussi la soustraction de ces dispositions à toute forme de législation et d'encadrement, ainsi, ces dispositions « *ne soumettent le recours à ces mesures à aucune condition de fond ni de procédure et n'encadrent leur mise en œuvre d'aucune garantie* »³⁴⁴.

Dans le cadre de la défense des intérêts nationaux, le juge de la rue de Montpensier a décidé de reporter l'abrogation de ces dispositions au 31 décembre 2017, afin que le législateur puisse intervenir dans ce domaine et permette la mise en place d'un nouvel outil soumis à une procédure et des garanties³⁴⁵. Si l'article L. 811-5 du Code de la sécurité

l'ordinateur, le policier peut ainsi tout connaître des habitudes de la cible, l'heure à laquelle elle se réveille grâce à l'alarme de son portable, les personnes dont elle est la plus proche en faisant ressortir la fréquence et la durée des contacts », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 46-47.

³³⁹*Ibid.*, p. 47.

³⁴⁰*Ibid.*, p. 48.

³⁴¹Avec report de l'abrogation, qui sera effective, le 31 décembre 2017.

³⁴²Cons. const., 21 octobre 2016, *La Quadrature du Net et autres*, n°2016-590 QPC, § 6.

³⁴³*Ibid.*, § 7.

³⁴⁴*Ibid.*, § 8.

³⁴⁵ « *Le Gouvernement est placé aujourd'hui face à un choix : - soit il ne propose aucun texte après le 31 décembre 2017 ; en ce cas, les interceptions hertziennes réalisées sur le territoire national sont régies, selon les cas, soit par la loi du 24 juillet 2015, soit par celle du 30 novembre 2015 ; cependant, les mesures induites par une telle assimilation (par exemple, la séparation des communications nationales et internationales, et le transfert des communications nationales vers le GIC) restent à mettre en place ; en outre, le régime de la surveillance des ondes radio reste imprécis ; - soit le Gouvernement propose un texte ; en ce cas, en matière de communications par voie hertzienne, il devra prendre des dispositions permettant de contourner les difficultés techniques que l'on a pu voir apparaître ; par ailleurs, il pourra également régler les interceptions radio ; mais il devra impérativement – comme l'a d'ailleurs demandé le Conseil constitutionnel – prévoir des modes d'intervention et de contrôle qui garantissent le bon exercice des libertés publiques* », in ADAM (P.), *op. cit.*, 2 mars 2017, p. 75.

intérieure ne peut être interprété comme un dispositif similaire à une interception de sécurité³⁴⁶, la procédure de mise en œuvre de l'écoute par voie hertzienne est subordonnée à la condition que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement soit obligatoirement, et sans délai, informée de la mise en œuvre de cette mesure³⁴⁷. Les pouvoirs publics ont dorénavant une obligation d'information mais pas d'avis préalable, une limite assez réduite dans la possibilité de contrôler les communications par voie hertzienne.

C. la nouvelle disposition sur les interceptions dans le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

Devant apporter une réponse législative avant le 31 décembre 2017, l'exécutif a souhaité remédier à cette question avec le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en souhaitant inscrire à l'article L. 852-2 du Code de la sécurité intérieure, la possibilité d'intercepter les correspondances par voie hertzienne, lorsque cette correspondance n'inclut pas un opérateur de communications électroniques, et que ces correspondances ont exclusivement « *pour une utilisation privative par une personne ou un groupe fermé d'utilisateurs* »³⁴⁸. Cette mesure sera donc inscrite³⁴⁹ en tant que technique de recueil de renseignement, pouvant être effectuée par les services de renseignement autorisés, et soumise au contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et pour les mêmes finalités que celles prévues à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure³⁵⁰. Néanmoins, comme pour les communications internationales, l'interception de ces communications n'est pas soumise à avis préalable de la Commission, mais seulement à une obligation d'information par les services à cette autorité administrative indépendante³⁵¹.

Le projet de loi répond ainsi aux exigences posées par le Conseil constitutionnel, qui, lors de la question prioritaire de constitutionnalité du 21 octobre 2016, avait censuré la disposition législative en expliquant pourquoi elle était illégale³⁵². Parce que le projet de loi répond à ces exigences, le Conseil d'Etat a ainsi considéré que cette disposition sur l'interception des communications hertziennes ne souffrait d'aucune irrégularité³⁵³.

³⁴⁶ Cons. const., 21 octobre 2016, *La Quadrature du Net et autres*, n°2016-590 QPC, § 12.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art. 8.

³⁴⁹ Le projet de loi a pour but de codifier ces mesures aux articles L. 854-9-1 à 854-9-9 du Code de la sécurité intérieure.

³⁵⁰ Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, n°115, 18 juillet 2017, art. 8.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Le Conseil constitutionnel avait observé une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances, car le recueil pouvait indifféremment toucher des données individualisables, qu'il pouvait être plus large que la défense des intérêts nationaux faute de précisions, mais encore qu'il n'y avait aucun contrôle ni aucun recours expressément défini, Cons. const., 21 octobre 2016, *La Quadrature du Net et autres*, n°2016-590 QPC, § 6 à 9.

³⁵³ CE, 15 juin 2017, *Avis sur un projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, n°393348, consid. 23.

§ 2 : Le détournement des écoutes par les services spécialisés dans l'idée d'échapper au contrôle de la Commission

Les services spécialisés de renseignement ont tendance à s'affranchir des règles ou de la procédure afin de procéder à des écoutes sauvages, comme par exemple l'affaire des écoutes de l'Elysée qui suscita l'émoi au sein de l'opinion publique, quand il apparut que « *de janvier 183 à 1986, près de 3 000 conversations ont été écoutées par la cellule antiterroriste de l'Elysée* »³⁵⁴, en dehors de toute forme de contrôle par une quelconque autorité, même s'il faut bien admettre qu'à cette période, ni la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ni la Délégation parlementaire au renseignement n'existaient encore. Dès que la Commission fut créée, cette dernière exerça un contrôle sur les écoutes de la cellule de l'Elysée et avait constaté que « *la cellule n'a jamais respecté la procédure alors en vigueur concernant le recours aux écoutes administratives (procédure qui avait été mise en place par la circulaire Debré de 1960)* »³⁵⁵.

La Direction générale de la sécurité intérieure aurait, par exemple, pratiqué le détournement des écoutes et interceptions, afin de ne pas les soumettre à quelque forme de contrôle que ce soit³⁵⁶. Pour procéder à de tels détournements ou écoutes sauvages, la Direction centrale de la sécurité intérieure disposerait donc de deux sous-divisions dédiées à ces interceptions, les écoutes officieuses étant exercées à la sous-division « R », tandis que la sous-division « J » traiterait quant à elle des écoutes légales, comme par exemple les interceptions menées dans le cadre de l'affaire d'espionnage chez Renault³⁵⁷.

Par ailleurs, en 2009, dans le cadre de son contrôle, la Commission « *a découvert, lors d'un contrôle, qu'une partie des fadettes réclamées par Levallois-Perret lui passait sous le nez [...]. L'année suivante, pour le seul article 6, le nombre de demandes rejetées a augmenté de plus de 200%* »³⁵⁸. De surcroît, en juillet 2010, l'affaire des fadettes est mise au grand jour, puisqu'à la demande de Frédéric Péchenard, ancien directeur général de la police nationale, le directeur central du renseignement intérieur Bernard Squarcini, avait fait demander par un de ses commissaires à l'opérateur de téléphonie Orange, de lui donner les fadettes (ou factures détaillées) d'un journaliste, sans avoir fait une demande auprès du Premier ministre, et à plus

³⁵⁴ « *Confiée par Mitterrand au commandant Prouteau, ex-patron du GIGN, cette mission était censée coordonner la lutte antiterroriste des services (DST, DGSE, RG) après l'attentat de la rue des Rosiers. Mais elle sera dévoyée au service des obsessions personnelles du président socialiste. En 1993, Libération révèle que des avocats, journalistes et personnalités étaient écoutés. Parmi les cibles, Edwy Plenel, dont la mise sur écoute fut demandée expressément par François Mitterrand, l'actrice Carole Bouquet, et l'écrivain Jean-Edern Hallier* », in ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 62.

³⁵⁵ WARUSFEL (B.), *op. cit.*, juillet 1994, p. 47.

³⁵⁶ Selon les dires des journalistes, « *régulièrement, un véhicule banalisé quitte la petite commune de Boullay-les-Troux dans l'Essonne, pour se rendre 84, boulevard de Villiers à Levallois-Perret, dans les Hauts-de-Seine. Le chauffeur s'engouffre prestement dans le parking souterrain. Sa cargaison recèlerait comptes rendus d'écoutes, identifications téléphoniques et autres e-mails interceptés à l'insu de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la CNCIS* », in RECASSENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 119.

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 268.

forte raison, sans avoir demandé l'avis de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité³⁵⁹.

De manière similaire, mais cette fois-ci concernant le détournement du contrôle du magistrat judiciaire³⁶⁰, à propos la pose de balises de géolocalisation³⁶¹ dans l'affaire de Tarnac, où « *l'ancien patron des RG Joël Bouchité a ainsi reconnu qu'une balise avait été posée sur la voiture de Julien Coupat, toujours hors enquête judiciaire* »³⁶².

Il serait réducteur d'envisager le travail global des services de renseignement comme lié à des dérives potentielles, mais les quelques exemples mis en avant doivent ne faire que confirmer un contrôle approfondi et permanent de l'administration, mais plus encore des autorités administratives indépendantes à cet égard.

Conclusion du Chapitre. En matière de contrôle des fichiers, la tendance est à l'accroissement des fichiers, touchant toute la population française, avec pour conséquence, le contrôle social des individus. Ce mouvement d'extension des fichiers de sécurité publique, et de renseignement aurait dû, pourtant, être freiné, étant donné une histoire riche en fichiers portant atteinte aux droits des citoyens. En effet, déjà en 1974, le projet de traitement de données SAFARI³⁶³ avait été vivement critiqué : le projet SAFARI³⁶⁴ était vu comme un fichier qui, tendant à la généralisation, aurait ainsi permis un fichage de tous les Français³⁶⁵, dont le dispositif prévoyait « *l'institution d'un identifiant unique pour interconnecter les fichiers publics tels que ceux des Renseignements généraux, de la Direction de la surveillance du territoire et de la police judiciaire* »³⁶⁶.

Les fichiers existaient bien avant l'informatisation de la société, d'autant plus qu'ils ne subissaient aucune forme de contrôle avant la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en 1978. Mais le nombre de fichiers était impressionnant. Par exemple, « *dès la fin des années 1960, plus de quatre cents fichiers ont été recensés dans les seuls services parisiens de la police nationale, composés d'environ 130 millions de fiches* »³⁶⁷. Au début des années 1990, la Direction centrale des Renseignements généraux aurait eu en sa possession, entre 800 000 et un million de noms dans ses fichiers, avec une

³⁵⁹ Les fadettes concernaient « *un journaliste du Monde qui vient de publier un article sur un volet de l'affaire Bettencourt mettant en cause l'ex-ministre UMP du travail Eric Woerth* », in ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 69.

³⁶⁰ CPP, art. 230-32.

³⁶¹ « *Dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre II du présent livre, peut être autorisée l'utilisation d'un dispositif technique permettant la localisation en temps réel d'une personne, d'un véhicule ou d'un objet* », CSI, art. L. 851-5 al 1.

³⁶² ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 81.

³⁶³ Système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus.

³⁶⁴ C'est d'ailleurs à la suite du projet SAFARI annoncé en mars 1974, que « *Pierre Messmer charge une Commission dite « Informatique et Liberté », de proposer une réglementation. Ses travaux aboutiront, quatre ans plus tard, à la loi du 6 janvier 1978* », in HENRI (B.), *Le Renseignement. Un enjeu de pouvoir*, Economica, Paris, 1998, p. 113.

³⁶⁵ « *Ce n'est pas un hasard non plus si le projet SAFARI (Système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus) destiné à définir chaque Français par un 'identifiant' qui ne définisse que lui, maintenant terminé, est l'objet de convoitises ardentes ; le ministère de l'Intérieur y souhaite jouer le premier rôle. En effet, une telle banque de données soubassement opérationnel de toute autre collecte de renseignements, donnera à qui la possédera une puissance sans égale* », in BOUCHER (P.), « 'Safari' ou la chasse aux Français », *Le Monde*, 21 mars 1974, p. 9.

³⁶⁶ NAIN (J.), *op. cit.*, 2011, p. 57.

répartition de 700 000 noms pour le fichier « *habilitation* », 150 000 pour celui des « *personnes morales* », et 90 000 pour les courses et jeux³⁶⁸. Ce chiffre semble étonnamment faible dans la mesure où, en 1967, après une mission d'inspection de la documentation policière, il s'avère que la préfecture de police de Paris seulement disposait de près « *de 400 fichiers différents et 130 millions de fiches. Devant cette densité, un répertoire des fichiers doit même être édité par le ministère de l'Intérieur* »³⁶⁹. Quant au fichier central du terrorisme, autorisé par la CNIL le 22 avril 1982, et créé le 24 mai 1982 à la suite de l'attentat de la rue Marbœuf à Paris, il y aurait eu 100 000 références en 1995³⁷⁰.

En 2000, la France se situait dans la moyenne du nombre de personnes fichées en Europe, en effet, « *en Allemagne, nous avons un taux de 1,23% (1 million de fiches pour 81 millions d'habitants), en Grande-Bretagne, il est de 0,86% (440 fiches pour 60 millions d'habitants) et en France de 1,3% (800 000 fiches pour 60 millions d'habitants)* »³⁷¹. Au niveau de l'Union européenne, le système d'information Schengen comprenait, en 2004, 11,3 millions de données³⁷², puis 15 millions de données, en 2006³⁷³.

Face à ce constat d'une augmentation du nombre de fichiers, et du nombre personnes fichées, l'évolution prochaine et nécessaire, doit concerner l'augmentation des prérogatives de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, avec un pouvoir de contrôle, autant *a priori*, qu'*a posteriori*, et avec la prérogative de l'avis obligatoire, où toute opposition de cette autorité administrative indépendante amènerait à un refus de l'édiction du décret créant le fichier. A plus forte raison, la constitution de tels fichiers ne devrait même pas être édictée par la voie réglementaire, mais bien adoptée par le Parlement, dans la mesure où ces traitements de données concernent les libertés publiques, ces dernières étant de la compétence du législateur³⁷⁴.

Il n'y a à l'heure actuelle aucun audit qui a permis de recenser le total du nombre de personnes fichées par les traitements de données intéressant la défense et la sécurité nationale. Il ne peut qu'être constaté un accroissement permanent du nombre de personnes inscrites dans ces traitements, sans avoir de précision sur les mesures de rectification et d'effacement effectuées. Il est ainsi nécessaire qu'une mission d'audit conséquente, étant donnée le nombre de fichiers et de personnes fichées fasse un travail de recensement et de contrôle dans un souci d'harmonisation.

³⁶⁷ GAUTRON (V.), *op. cit.*, juin 2010, p. 266.

³⁶⁸ ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 136-137.

³⁶⁹ BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 4-5.

³⁷⁰ ZAMPONI (F.), *op. cit.*, 1997, p. 137.

³⁷¹ En Allemagne de l'Est, le taux était de 37,5%, soit 6 millions de fiches pour 16 millions d'habitants, in THUILLIER (F.), *L'Europe du secret. Mythes et réalités du renseignement politique interne*, IHESI, La Documentation française, Paris, 2000, p. 121.

³⁷² « (dont 8 millions de données relatives aux documents officiels, vierges ou délivrés, volés, détournés ou égarés et 1,2 million relatives à des personnes – étrangers signalés aux fins de non-admission, personnes disparues, personnes recherchées pour l'arrestation aux fins d'extradition, personnes citées à comparaître dans le cadre d'une procédure pénale, personnes devant se présenter pour subir une peine privative de liberté, etc.) », in de KERCHOVE (G.), *op. cit.*, juillet/septembre 2004, p. 556.

³⁷³ GAUTRON (V.), *op. cit.*, 2007, p. 58.

³⁷⁴ C., art. 34.

De surcroît, le personnel de la Commission nationale de l'informatique et des libertés doit aussi être conséquemment renforcé, car il est impossible d'effectuer un contrôle efficace sur un nombre aussi important de fichiers, d'autant plus avec le nombre de croissant d'individus inscrits sur ces fichiers. Le renforcement des personnels est nécessaire, aussi bien pour les demandes croissantes de consultation de fichiers de renseignement par les individus, que pour assurer une vérification sur l'utilisation des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat. En effet, les agents des services de la Police nationale ou de Gendarmerie nationale qui ont accès à des fichiers de police ou de renseignement peuvent être tentés par une utilisation autre que la finalité liée à la création du dossier³⁷⁵. En 2005 et 2006, il y a eu respectivement quatre puis neuf affaires ayant donné lieu à une information judiciaire pour des faits d'atteinte à l'intégrité des fichiers, de violation du secret ou encore de corruption³⁷⁶. Outre la curiosité des agents consultant ces fichiers, ces derniers peuvent être guidés par l'appât du gain et utiliser les fichiers à des fins commerciales, et cela, en toute illégalité. Avec l'augmentation du nombre de fichiers et l'impossibilité de contrôler tous les agents de police et de renseignement qui utilisent ces traitements de données informatisées, la vente d'informations provenant des fichiers informatisés est devenue une activité lucrative³⁷⁷. Le renseignement commercial à partir de fichiers de police censés être restreints à la diffusion est devenu tellement important, qu'en 1999, « *le Centre d'études et de prospective du ministère de l'Intérieur tire la sonnette d'alarme sur la revente des informations émanant des fichiers de police* »³⁷⁸. Ce mouvement tendant à la commercialisation des informations enregistrées dans les différents fichiers de police et de renseignement est à rapprocher de l'inquiétant processus d'externalisation, dans la mesure où « *des missions de sécurité sont de plus en plus déléguées à des organismes privés* »³⁷⁹, laissant planer des consultations de fichiers par des personnes qui ne devraient pas les consulter, voire des erreurs qui pourraient être inscrites dans ces fichiers, ou encore la récupération d'informations à titre personnel ou commercial.

Alors que la finalité des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat était d'inscrire dans ces traitements des individus pouvant ou ayant porté atteinte à la sûreté de l'Etat, il s'avère donc que la pratique amène à un dévoiement de l'utiliser de ces fichiers pour des fins autres que pour lesquelles celles-ci étaient assignés. Si l'exécutif ne prend pas de mesures concrètes, il serait alors important de mettre en place une commission d'enquête, voire la mission d'inspection afin de faire respecter les règles liées au respect du secret de la défense nationale, avec les conséquences pénales qui s'imposent. De plus, le mouvement tendant au

³⁷⁵ Au regard des enquêtes menées par l'Inspection générale de la police nationale, trois motivations différentes peuvent conduire à une utilisation malveillante des fichiers de police : « - la curiosité 'malsaine' mais sans toujours d'intention malveillante [...] ; - la recherche d'informations pour régler des litiges personnels [...] ; - la divulgation d'informations pour régler des litiges personnels », in BAUER (A.), *op. cit.*, 2006, p. 110.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ Ainsi, « en 1999, un policier de la DST en poste à Lyon a été poursuivi pour avoir communiqué des renseignements confidentiels à une société de recouvrement de dettes contre la bagatelle de 76 000 euros », in RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *Place Beauvau. La face cachée de la police*, Robert Laffont, Paris, 2006, p. 127.

³⁷⁸ « Un ancien patron de l'OCRTIS s'est ainsi retrouvé en mars 2004, avec dix autres ex-flics des RG, de la DST et de la PJ, sur les bancs des prévenus au tribunal correctionnel de Créteil pour avoir alimenté en renseignements provenant de la police une société d'audit de sécurité créée par un ancien inspecteur de la DST », in *Ibid.*

³⁷⁹ MAROT (P.-Y.), *op. cit.*, 2007, p. 62.

contrôle social des individus doit appeler à une réaction sur les effets d'un tel fichage de masse et des conséquences induites sur le respect au droit à la vie privée. Là encore, la sécurité ne doit pas se faire au détriment des libertés.

Si la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité a été remplacée par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement dans un souci de renforcer l'autorité administrative indépendante, comme par exemple avec une composition collégiale plus importante, passant de trois à neuf membres³⁸⁰, Jean-Marie Delarue, l'ancien président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité considère la création de la nouvelle structure comme « *une fausse bonne idée* »³⁸¹, ce dernier estimant que le contrôle sera moins renforcé au sein de la nouvelle Commission. En effet, alors que la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité exerçait autant un contrôle *a priori*, qu'*a posteriori*, la nouvelle Commission de contrôle se voit limitée dans son contrôle³⁸². Au regard de ce dernier élément, si les rapports de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ont toujours été laconiques dans leur synthèse³⁸³, il aurait été souhaitable que la nouvelle Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement censée renforcer son contrôle sur lesdites techniques développe un rapport plus approfondi sur les chiffres et les demandes d'autorisation, ceux-ci étant encore moins développés que pour les rapports précédents rendus par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Le rapport attendu de la nouvelle Commission³⁸⁴ est donc décevant par la pauvreté des éléments disponibles, comprenant des chiffres globaux, mais plus d'analyse fournie comme pouvaient l'être les précédents rapports, cela étant dû au fait qu'il ne s'agira plus d'un contrôle réel.

L'autre difficulté d'un contrôle efficace sur les services de renseignement est liée à l'extension de la mise en œuvre des techniques de renseignement à d'autres services spécialisés³⁸⁵. En premier lieu, l'extension à ces services qui peut se justifier en raison de la protection des intérêts fondamentaux de la Nation est aussi une tâche supplémentaire de la

³⁸⁰ « *La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est une autorité administrative indépendante. Elle est composée de neuf membres* », CSI, art. L. L. 831-1.

³⁸¹ ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 106.

³⁸² « *Désormais ce sont les services eux-mêmes qui s'organiseront [...]. Il y a aura bien des registres, avec les informations administratives, mais la Commission n'aura pas accès aux données elles-mêmes. Pour cela, elle devra sonner poliment à la porte de chaque service, et attendre sa réponse. Il ne s'agira donc pas d'un contrôle réel mais soumis à la diligence de chaque service et à la manière dont il organisera ces données* », in *Ibid.*, p. 106-107.

³⁸³ Par exemple, pour son sixième rapport annuel, Bertrand WARUSFEL note « *pour le reste, la CNCIS reste – comme toujours – d'un grand laconisme sur son activité quotidienne. Tout au plus apprend-t-on le nombre de cas ayant fait l'objet d'observations (c'est-à-dire où la Commission s'est interrogée sur la pertinence des motifs ou de la procédure suivie)* », in WARUSFEL (B.), « *Le sixième rapport annuel de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité*, pp. 38-41, *Droit et défense*, 98/2, 2^e trimestre 1998, p. 39.

³⁸⁴ Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2015-2016*, La documentation française, Paris, novembre 2016.

³⁸⁵ D. n°2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°288, 12 décembre 2015, p. 22 978, texte n°28 ; D. n°2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relavant du ministère de la Justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°14, 17 janvier 2017, texte n°28.

Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement qui devra effectuer le même contrôle sur un nombre plus important de services.

En second lieu, l'extension à d'autres services peut aussi s'observer comme la facilité de pouvoir recueillir un nombre très important d'informations et de données, avec pour risque de « *trop étendre la population couverte par ces techniques* »³⁸⁶ et de tendre vers une surveillance de masse.

Bien entendu, le renforcement des compétences des autorités administratives et publiques indépendantes doit aussi s'accompagner de moyens humains et financiers supplémentaires et conséquents, comme par exemple la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui ne peut s'assurer de la bonne mise en œuvre des techniques de renseignement, notamment en matière de captation des données informatiques. Déjà, en 2012, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité avait délégué à un policier aidé de deux adjoints, le contrôle des données, soit trois agents pour « *vérifier plus de 45 000 demandes par an* »³⁸⁷. Le renforcement des moyens concerne aussi la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui ne peut à l'heure actuelle contrôler tous les fichiers.

Conclusion du Titre. Déjà, en 2001, il a été constaté que la Commission nationale de l'informatique et des libertés était inefficace au regard de l'évolution technologique, rendant sa mission « *quasi-impossible* » au regard du nombre important de données et de traitements informatiques existants, eu égard aux moyens humains et techniques dont elle dispose³⁸⁸. Le nombre trop important de fichiers tout comme le nombre important de demandes d'accès indirect doit appeler à un accroissement des moyens en personnel et un budget conséquents de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, afin que le contrôle soit effectif, et que le délai de réponse ne soit pas excessivement long³⁸⁹.

Malgré l'accroissement du nombre de fichiers et l'extension de leur champ d'application, à l'époque de la mise en place du fichier SAFARI, le 9 avril 1973, le procureur général de la Cour de cassation, Adolphe TOUTFAIT lançait déjà le premier avertissement sur la mise en place de tels systèmes de traitements de données, en observant que « *la dynamique du système qui tend à la centralisation des fichiers risque de porter gravement atteinte aux libertés, et même à l'équilibre des pouvoirs politiques* »³⁹⁰. A titre d'illustration du caractère liberticide des fichiers, il y avait auparavant le fichier alphabétique renseignement (FAR), composé de fiches manuscrites individuelles gérées localement par la

³⁸⁶Comme le prévient Jean-Marie Delarue, « *il ne faudrait pas passer de la pêche à la ligne à la pêche au chalut* », in ARFI (F.) (dir.), *op. cit.*, 2015, p. 108.

³⁸⁷RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2012, p. 267.

³⁸⁸« *Ainsi en est-il du contrôle confié à la CNIL sur les traitements informatiques : la CNIL est consciente qu'une masse importante des traitements informatiques qui devraient donner lieu à déclaration auprès d'elle pour contrôle ne sont pas déclarés. Elle ne peut que constater qu'elle n'a pas les moyens de procéder à des contrôles systématiques permettant d'obtenir un respect intégral des dispositions de la loi de 1978* », Conseil d'Etat, *op. cit.*, 2001, p. 322-323.

³⁸⁹Il s'avère en effet qu'en matière de contrôle *a posteriori*, en 2010, « *les personnes [devaient] attendre entre douze et dix-huit mois pour connaître les données contenus à leur sujet dans le STIC, deux ans pour les fichiers de renseignement, alors même que les textes exigent une réponse dans les six mois* », in GAUTRON (V.), *op. cit.*, juin 2010, p. 268.

Gendarmerie nationale dans l'idée de se renseigner sur la dangerosité d'une population. Ce fichier a été détruit en 2010 non seulement en raison de son caractère obsolète mais aussi car il ne respectait pas les libertés individuelles³⁹¹.

L'atteinte aux libertés des citoyens s'observe dans la pratique par une alimentation irrégulière des fichiers par les services de police. La Commission nationale de déontologie de la sécurité avait déjà relevé des erreurs manifestes liées à l'alimentation des fichiers de police ou de renseignement, dont l'issue peut être grave, comme un refus d'embauche pour des éléments inscrits dans un fichier, alors que lesdits éléments n'auraient jamais dû y être³⁹². Ce qui est étonnant, voire paradoxale, c'est le fait que si la Commission a émis des avis pour la plupart des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, en ayant une position critique quant à la protection des droits et libertés, elle n'eut jamais d'avis l'amenant à se prononcer contre la mise en place d'un tel fichier³⁹³.

Paradoxalement, alors que la législation sur les fichiers de police et de renseignement était censée être dérogoire, l'extension du nombre de fichiers et de leur champ d'application met en avant le fait que « *le droit commun des fichiers joue alors le rôle de l'exception alors que les règles particulières se généralisent et ne vont plus dans le sens d'une interprétation stricte, si bien que l'utilisation des données et informations à caractère personnel devient subrepticement la règle* »³⁹⁴.

L'élément qui pourrait renforcer encore plus le travail et l'importance de la Commission nationale de l'informatique et des libertés serait la constitutionnalisation de la protection des données personnelles ne se superposant pas au droit à la vie privée, mais devenant nécessaire face à l'augmentation des entités publiques ou privées qui tentent dès aujourd'hui de s'approprier un droit de propriété sur les données personnelles des individus par le simple fait que ces entités détiennent des données les concernant³⁹⁵. Même si la

³⁹⁰BOUCHER (P.), *op. cit.*, 21 mars 1974, p. 9.

³⁹¹BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *op. cit.*, octobre 2011, p. 39-40.

³⁹²« Dans la saisine n°2005-24, la suspicion de dénonciation calomnieuse, qui n'a fait l'objet d'aucune poursuite, ne justifiait pas la prise d'empreintes génétiques et ni de photographies ; une telle inscription aurait dû être effacée après la relaxe d'un professeur poursuivi pour outrage et rébellion (avis 2005-30) ; une inscription comportant une erreur de qualification n'avait été effacée (par une autorité d'ailleurs non compétente) que postérieurement à un refus d'embauche motivé par le contenu de ce fichier (2004-74). La CNDS a par ailleurs saisi la CNIL, dans son avis 2006-23, afin de vérifier que toute mention de l'interpellation de deux jeunes femmes dans les fichiers de la police était effacée, les empreintes et photographies ayant été prises en dehors de tout cadre juridique », in Commission nationale de déontologie de la sécurité, *Rapport 2006 au Président de la République et au Parlement*, 2006, p. 17-18.

³⁹³La Commission nationale de l'informatique et des libertés « ne s'est jamais véritablement opposée à la constitution de tels fichiers. En pratique, elle adopte une stratégie pragmatique et cherche un compromis sur les aspects les plus contestables des banques de données, 'au point que l'on peut se demander aujourd'hui si le 'réalisme' de la Commission n'a pas contribué à banaliser l'existence de ces fichiers' », in GAUTRON (V.), *op. cit.*, 2007, p. 60.

³⁹⁴MAROT (P.-Y.), *op. cit.*, 2007, p. 63.

³⁹⁵« Deux éléments militent toutefois, aux yeux de la CNIL, pour une constitutionnalisation : d'une part, le droit à la protection des données personnelles et le droit au respect de la vie privée ne se superposent pas. Outre que les contours de la vie privée évoluent avec les usages, notamment des réseaux sociaux, nombre de données personnelles ne relèvent pas de la 'vie privée'. Ceci ne vous empêche pas de pouvoir vos droits, et n'ouvre pas droit à n'importe qui d'en faire usage. D'autre part, certaines entités qui traitent des données essaient parfois d'attirer le débat sur le terrain de la propriété des données, arguant du fait que, dès lors qu'elles les détiennent, les droits des personnes devraient s'éteindre. Ce n'est évidemment pas le cas – le droit à la protection des données est indépendant du détenteur de celles-ci – mais une consécration constitutionnelle

protection des données personnelles a aujourd'hui une valeur législative, l'exemple d'une inscription constitutionnelle de la protection des données personnelles s'observe en Allemagne³⁹⁶, et pourrait ainsi être suivie en France, dans l'idée d'une plus grande garantie dans la protection des données personnelles, et à plus forte raison des libertés des citoyens, que ce soit en matière de correspondances qu'en matière de garanties des citoyens face aux systèmes de traitements de données..

renforcerait utilement, aux yeux de la CNIL, un droit qui est au fondement du numérique, qui est au cœur de rapports de force juridiques, et qui constitue un marqueur démocratique des sociétés contemporaines », in GÉFFRAY (E.), « Le point de vue du secrétaire général de la Commission nationale informatique et libertés », pp. 35-39, RDP, n°1, 2016, p. 39.

³⁹⁶ « *Le secret de la correspondance ainsi que le secret de la poste de des télécommunications sont inviolables* », Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, art. 10 (1).

TITRE II : Les contrôles externes

Les services de renseignement sont aujourd'hui évalués, sinon « *surveillés* » autant que faire se peut, par des contrôles internes, c'est-à-dire plus précisément avec le contrôle exercé par l'administration, mais encore les contrôles des autorités administratives indépendantes que sont la Commission nationale de l'information et des libertés, et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

Outre les contrôles internes, les activités de renseignement public et les services de renseignement sont encore contrôlés par d'autres structures, dans le cadre des contrôles externes. Plus précisément, les contrôles externes sont constitués, en premier lieu, par le contrôle parlementaire (**Chapitre 1**). En sus du contrôle parlementaire, les activités de renseignement sont aussi soumises au contrôle juridictionnel (**Chapitre 2**), c'est-à-dire le contrôle exercé par les juges administratif et judiciaire concernant les différents moyens de récolter de l'information et du renseignement.

Chapitre 1 : Le contrôle parlementaire

Avant que ne soit créée la Délégation parlementaire au renseignement, le déséquilibre entre le secret de la défense nationale et le souci de transparence était tellement patent que « *le secret de la défense nationale était qualifié par le Conseil d'Etat en 1995 d'angle mort de la transparence. Guy Carcassonne y voyait alors un abus de la démocratie* »¹. Dans le cadre de la coordination politique du renseignement, les services spécialisés agissent en suivant les directives de l'exécutif, en subissant, de fait, l'influence politique dont découle la décision finale², en dehors de tout contrôle, interne ou externe. Face à des situations où l'illégalité était flagrante, et où l'opinion peut légitimement s'indigner de tels comportements, des mesures ont été prises pour encadrer au fur et à mesure les activités de renseignement. Plus précisément, un contrôle politique est effectué, désormais, par les parlementaires, sur les activités de renseignement. Outre les affaires liées aux dérives ou errements des services spécialisés de renseignement, le contrôle apparaît comme un instrument de garantie d'efficacité mais aussi de légitimité de ces services³.

Le contrôle du Gouvernement peut être exercé par le Parlement, comme le prévoit l'article 24 alinéa 1^{er} de la Constitution, selon lequel le Parlement « *contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». Le Parlement va ainsi contrôler et évaluer l'action de l'exécutif en matière de défense et de sécurité. A plus forte raison, le Parlement doit aussi contrôler les décisions prises par l'exécutif en matière de renseignement⁴ même si, à l'instar des Parlements européens⁵, le Parlement

¹GUILLAUME (M.), « Parlement et secret(s) », pp. 67-84, *Pouvoirs*, n°97, 2001, p. 67.

²« *S'il importe que les renseignements répondent aux exigences des responsables politiques, ils ne doivent en aucun cas subir l'influence politique des services de renseignement eux-mêmes, ni des responsables politiques ou du Gouvernement. Les agents des renseignements sont censés faire un rapport aux responsables politiques avec objectivité, impartialité et professionnalisme. Pour pouvoir dire la vérité au pouvoir, ils doivent être hors d'atteinte de la politique, sans pour autant en être isolés* », in Conseil de l'Europe, *Forces armées et sécurité : quel contrôle démocratique ?*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2009, p. 26.

³« *Pour reprendre les catégories avancées jadis par Weber, la politique du renseignement ne peut échapper à la 'légitimité légale-rationnelle', qui 'dérive de la mise en œuvre de procédures stables, juridiquement fixées et faisant l'objet d'un consensus des élites et de la population'. Celle-ci suppose le respect de plusieurs des principes fondamentaux d'une démocratie : séparation des pouvoirs, protection des libertés fondamentales. Or l'activité des services met par essence en péril les deux derniers de ces principes car ceux-ci peuvent contourner les règles de droit et menacer les libertés individuelles* », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, avril 2015, p. 288.

⁴« *Les objets du contrôle du renseignement correspondent aux points névralgiques de ces politiques. Ils doivent porter sur le cantonnement et le périmètre d'action des services, leur organisation et leurs compétences, la nomination de leurs responsables, leur mécanisme de financement, la mise en œuvre par ceux-ci des capacités les plus dérogoires aux libertés publiques (interceptions domestiques, effractions, géolocalisation...) et les opérations elles-mêmes des services, qui connaissent une échelle d'intensité susceptible d'aller de la plus simple surveillance à l'élimination physique* », in *Ibid.*, p. 294.

⁵« *Le contrôle démocratique des services de renseignement, notamment le contrôle parlementaire et la création des services par la loi, est un phénomène nouveau eu Europe. Il n'a commencé qu'après 1989 dans tous les Etats d'Europe orientale, et même dans des pays d'Europe occidentale à la tradition démocratique ancienne. Par exemple, le contrôle parlementaire a été instauré au Royaume-Uni en 1989-1994, au Danemark en 1988, en Norvège en 1996, en Grèce en 1994 et en Autriche en 1991 (seuls quelques Etats d'Europe occidentale exerçaient un contrôle parlementaire des services de renseignement avant les années 1980 ; c'était le cas, par exemple, des Pays-Bas et de l'Allemagne* », in Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2009, p. 30.

français a disposé tardivement d'une structure dédiée au contrôle des activités de renseignement⁶.

Des missions d'inspection existent, que ce soit des contrôles internes, ou exercés par les autorités administratives indépendantes. Ce contrôle peut être décomposé. Il y a le contrôle général (**Section 1**), ayant trait aux commissions parlementaires, et le contrôle spécifique en France (**Section 2**), représenté par la Délégation parlementaire au renseignement.

Section 1 : Le contrôle général

La direction à la politique de défense et de sécurité nationale est le fait de l'exécutif, puisque le Président de la République est le chef des armées⁷ et le Premier ministre « responsable de la défense nationale »⁸. Ces éléments participent donc à un faible apport du Parlement dans la fabrication d'une politique de défense et de sécurité nationale ; à plus forte raison, cette politique publique « échapperait totalement au Parlement, cantonné dans un rôle de légitimation et de chambre d'enregistrement des propositions gouvernementales »⁹. En effet, les parlementaires ont un rôle réduit en matière de défense et de sécurité nationale. Par exemple, hors déclaration de guerre¹⁰, il n'y a pas nécessité de faire intervenir le Parlement pour envoyer des troupes étrangères en opérations extérieures, le Parlement se voyant simplement informé¹¹, sauf si cette opération extérieure dépasse le délai prescrit¹². Dans le même ordre d'idées, l'emploi des forces armées n'est pas soumis à approbation du Parlement, il n'y a donc « pas de contrôle spécifique ou de débat initié par le Parlement concernant l'emploi des forces armées »¹³. La mise en place d'un contrôle parlementaire résulte de la volonté de répondre aux objectifs¹⁴ du contrôle démocratique dans le cadre de l'Etat de droit. En matière de renseignement, cette prise en compte s'est aussi imposée, même si elle a été

⁶L. n°2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une Délégation parlementaire au renseignement, *JORF*, n°235, 10 octobre 2007, p. 16 558, texte n°2.

⁷« Le président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieures de la défense nationale », C., art. 15.

⁸« Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale », *Ibid.*, art. 21 al. 1.

⁹IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Etudes de l'IRSEM, n°22, 2012, p. 33.

¹⁰« La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement », C. art. 35 al. 1.

¹¹« Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote », *Ibid.*, art. 35 al. 2.

¹²« Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort », *Ibid.*, art. 35 al. 3.

¹³IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *op. cit.*, p. 29.

¹⁴« Les objectifs du contrôle démocratique peuvent être regroupés selon trois axes : a. la légalité : veiller à ce que les services opèrent dans les limites de la loi ; b. la légitimité : veiller au respect de la volonté de la majorité parlementaire, à la protection des droits fondamentaux des personnes et des minorités et au respect des grands principes de bonne gouvernance (transparence, réactivité, responsabilité, etc.) ; et c. l'efficacité : veiller à ce que ces services disposent de ressources suffisantes, à l'efficacité de leurs dépenses et à l'orientation de leurs activités en fonction des buts définis par les responsables élus », in Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2009, p. 31.

tardive ou récente pour la plupart des Etats européens¹⁵, dont la France qui ne s'est dotée d'une telle structure qu'en 2007¹⁶.

Afin d'étudier le rôle des commissions parlementaires françaises, il faut prendre en compte le travail des commissions parlementaires étrangères dans le contrôle du renseignement (§ 1), avant de voir les commissions parlementaires françaises (§ 2).

§ 1 : Les commissions parlementaires étrangères dans le contrôle du renseignement

Les commissions parlementaires existent pour assurer une mission de contrôle parlementaire des actes pris par l'exécutif, mais de plus, elles « obéissent à un principe de rationalisation de l'activité des chambres via la division thématique de leur travail »¹⁷. En matière d'étendue des pouvoirs, « dans de nombreux pays (notamment en Italie ou au Royaume-Uni), le contrôle de l'organisme parlementaire ne va pas jusqu'à leur confier un rôle d'évaluation des activités opérationnelles des services de renseignement, ce qui est néanmoins le cas dans d'autres nations (Allemagne, Belgique, Pays-Bas par exemple) »¹⁸.

Dans le cadre des contrôles parlementaires étrangers, les différentes structures parlementaires¹⁹ en matière de contrôle des services de renseignement ont pris en compte l'adéquation entre, d'un côté, l'impératif du secret²⁰ et l'habilitation au secret des membres de la commission parlementaire découlant de l'impératif du secret²¹, et d'un autre côté, le contrôle nécessaire des activités de renseignement. Les commissions parlementaires étrangères peuvent être distinguées selon qu'elles ont des conséquences politiques fortes (A), ou des conséquences politiques faibles (B).

¹⁵ « 1991 pour la Belgique, 1994 pour le Royaume-Uni, 2002 pour l'Espagne et 2007 pour la France (les Pays-Bas avaient ouvert la voie dès 1952). Pour l'Espagne et la Belgique, les lois induisant ce changement ont été votées dans un contexte de crise liée aux services de renseignement ; quant à la France et au Royaume-Uni, elles s'inscrivent dans un processus de maturation législatif également scandé de crises médiatiques », in VADILLO (F.), « Essai de modélisation d'une théorie du contrôle des activités de renseignement », pp. 215-242, in LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 222.

¹⁶ L. n°2007-1443 du 9 octobre 2007 préc.

¹⁷ IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ MARSAUD (A.), *Rapport sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°2681, 16 novembre 2005, p. 28.

¹⁹ « L'importance politique des commissions d'enquête 'à l'américaine' commence à se faire sentir en Europe durant la décennie 1980. C'est le cas notamment en Italie (commission sur les activités de la Mafia) et en Belgique, où la commission d'enquête sur le drame du Heysel déboucha, en 1985, sur une crise ministérielle. En 1998, la commission d'enquête sur l'affaire Dutroux devait jouer un rôle essentiel dans la mise au jour de carences non pas tant gouvernementales que judiciaires et policières », in LAUVAUX (P.), « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », pp. 23-36, *Pouvoirs*, n°134, septembre 2010, p. 35.

²⁰ « Les nécessités du secret et de la confidentialité sont assurées par la petite taille de ces structures, qui sont composées d'un nombre réduit de parlementaires, par le caractère secret des réunions, des comptes-rendus voire des rapports », in MARSAUD (A.), *op. cit.*, 16 novembre 2005, p. 27.

²¹ « Les parlementaires membres de ces structures disposent d'habilitation de sécurité élevée, et souvent passibles de poursuites pénales en cas de non-respect de leurs obligations. Le Gouvernement a d'ailleurs souvent la possibilité de s'opposer à la transmission de documents qu'il estime trop sensibles pour pouvoir être transmis », in *Ibid.*, p. 27-28.

A. Les conséquences politiques fortes des commissions étrangères

Dans le cadre des commissions parlementaires étrangères ayant des conséquences politiques fortes, il y a le contrôle parlementaire américain abouti (1), mais aussi l'influence reconnue du contrôle parlementaire israélien (2).

1. Le contrôle parlementaire américain abouti

Le contrôle parlementaire américain est abouti dans la mesure où les commissions fondent leur efficacité après avoir été créées en réaction des activités des services de renseignement (1°), mais aussi parce qu'elles exercent un contrôle efficient porté sur les moyens budgétaires de la communauté urbaine du renseignement (2°).

1° Les commissions parlementaires créées en réaction des activités des services de renseignement

Aux Etats-Unis, le cadre législatif des activités de renseignement a été fixé avec le *National Security Act*, voté par le Sénat et la chambre des Représentants en juillet 1947, pour entrer en vigueur le 18 septembre 1947²². Même si un cadre juridique est instauré, et « *comme la Maison Blanche l'avait souhaité, les prérogatives de la CIA sont définies de façon très succinctes dans le texte de loi* »²³, sous-tendant une grande marge de manœuvre pour le service de renseignement américain.

Après les errements du renseignement américain²⁴, mais aussi les différentes affaires liées à la Baie des cochons, en 1961,²⁵, au renversement de Salvador Allende au Chili, en 1973,²⁶ ou encore, au *Watergate*, en 1974,²⁷, l'élément déclencheur d'une réponse parlementaire viendra avec l'article, en décembre 1974, du lauréat du prix

²²L'entrée en vigueur de la loi sur la sécurité nationale « *signe l'acte de naissance de l'établissement militaire national* » (renommé plus tard « *département de la Défense* »), du Conseil national de sécurité, de l'Air Force, de la CI, qui prend ses quartiers à Washington », in DANINOS (F.), *CIA. Une histoire politique : 1947 à nos jours*, Ed. Tallandier, Paris, 2011, p. 71-72.

²³« *Cette concession du Congrès s'explique d'abord comme un égard aux pays étrangers. Pour ne pas les froisser, on choisit la candeur. Il ne serait pas convenable d'évoquer l'existence d'activités secrètes dans un document public et officiel* », in *Ibid.*, p. 72.

²⁴Les services de renseignement américains ont connu de nombreux errements entre 1950 et 1975 : « - *Mkultra : tests de drogue LSD par la CIA sur des citoyens inconscients entre 1953 et 1963, révélés par la commission présidée par Nelson Rockefeller en 1975 ; - Shamrock/minaret : interceptions illégales par la NSA entre 1952 et 1975 de citoyens américains, lancées dès 1945 avec la complicité de la société RCA Communications, révélées en août 1975 ; - Cointelpro : fichage par le FBI entre 1966 et 1971 de 1 million de citoyens américains et surveillance d'opposants politiques au nom de la lutte contre la subversion communiste ; - Hlingual : ouverture illégale entre 1952 et 1973 par la CIA, avec le concours du FBI à partir de 1958, des courriers américains échangés avec l'URSS (13 000 lettres ouvertes en 1959 et encore 8 700 en 1972) ; - Mchaos : surveillance par la CIA de 7 200 activistes opposés à la guerre du Vietnam, correspondant au fichage de 1,5 million de noms, révélée en décembre 1974 par le journaliste du New York Times Seymour Hersh* », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 287.

²⁵La Baie des cochons est le débarquement raté des forces anticastristes entraînées par la CIA, le 15 avril 1961, in <http://blog.lefigaro.fr/amerique-latine/2011/04/baie-des-cochons-avril-1961-la-trahison-de-kennedy.html>, consulté le 22 mars 2017.

²⁶« *A l'automne 1973 également, le New York Times révèle que la CIA a conduit des opérations au Chili dans le but de renverser Salvador Allende* », in Franck DANINOS, *op. cit.*, 2011, p. 226.

²⁷<https://www.franceinter.fr/emissions/affaires-sensibles/affaires-sensibles-01-novembre-2016>, consulté le 22 mars 2017.

Pulitzer, Seymour Hersh, dénonçant l'action de la CIA sur le territoire américain²⁸. Il s'avérait en effet « *les parlementaires étaient prêts à fermer les yeux sur les activités de la CIA à l'étranger. [...] Mais pas sur le territoire national* »²⁹. De telle sorte que les parlementaires américains adoptent, le 31 décembre 1974, l'amendement Hugues-Ryan où « *le président doit désormais signer un document dans lequel il explique pourquoi une action clandestine est importante pour la sécurité nationale, comment il compte s'y prendre et quels sont les risques inhérents* »³⁰. De ce fait, le dispositif législatif de 1974 est une avancée importante dans les prérogatives du Congrès puisqu'il « *oblige le président à informer le Congrès de toute opération spéciale montée par la CIA* »³¹. Nonobstant, cette obligation n'est pas constitutionnelle, puisque le Président des Etats-Unis est seulement astreint à une information périodique sur la politique qu'il mène³².

A la suite de l'amendement de 1974, la commission spécialisée du Sénat ou « *Senate Select Committee on Intelligence Activities* » fut créée, le 27 janvier 1975, avec la *Senate Resolution n°21*, dont Frank Church fut le président. Tandis que la commission de la Chambre des représentants ou « *House Select Committee* », créée le 19 février 1975, avec la *House Resolution n°138*, était présidée quant à elle par Otis Pike³³. Ces deux commissions ou « *Select Committee on Intelligence* » comprennent chacune quatorze membres, avec un nombre égal de démocrates et de républicains plus le président de la commission issu de la couleur politique majoritaire dans l'assemblée³⁴.

Les deux structures parlementaires se sont réparties le travail de contrôle, de telle sorte que « *la commission Pike se concentra sur la qualité de renseignement fourni par la CIA tandis que la commission Church examina avant tout les abus commis par l'agence* »³⁵. Alors que le rapport Pike ne fut pas rendu public, le rapport de la commission Church plus consensuel que celui de la commission de la Chambre des représentants fut rendu public en avril 1976, et « *le mois suivant, le Sénat commençait l'examen de la Senate Resolution n°400 qui proposait la mise en place d'une commission permanente de contrôle des activités de la communauté du renseignement* »³⁶.

²⁸ « *Selon des sources gouvernementales fiables, au cours de l'administration du président Nixon, en violation franche et caractérisée de sa charte, la CIA a mené une vaste opération illicite de renseignement intérieur dont les cibles étaient le mouvement contre la guerre et d'autres groupes dissidents aux Etats-Unis* », in HERSH (S.), « *Huge CIA Operations Reported in US Against Antiwar Forces, Other Dissidents in Nixon Years* », *The New York Times*, 22 décembre 1974, p. A1, in LE VOGUER (G.), *Le renseignement américain. Entre secret et transparence, 1947-2013*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2014, p. 107.

²⁹ « *Les révélations de Hersh changent la donne. Le Congrès réalise qu'il s'est montré trop confiant, trop naïf, trop laxiste à l'égard des services. Autrement dit, ces révélations décillent les yeux du Congrès* », in DANINOS (F.), *CIA. op. cit.*, 2011, p. 234.

³⁰ *Ibid.*, p. 234-235.

³¹ JUNGHANS (P.), *Les services de renseignements français*, Ed. Edmond Dantès, collection « De l'ombre à la lumière », Paris, 2006, p. 93.

³² « *Le Président informera périodiquement le Congrès de l'état de l'Union, et recommandera à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et expédientes* », Constitution des Etats-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787, art. 2 sect. 3.

³³ LE VOGUER (G.), *op. cit.*, 2014, p. 118.

³⁴ JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 93.

³⁵ LE VOGUER (G.), *op. cit.*, 2014, p. 118.

³⁶ « *Le 29 janvier 1976, par 246 voix contre 124, la Chambre des représentants décidait de ne pas rendre public le rapport final de la commission Pike et, de fait, désavouait sa propre commission d'enquête et*

Après d'âpres négociations et débats au sein des deux chambres, la commission permanente de contrôle du renseignement du Sénat ou « *Senate Select Committee on Intelligence (SSCI)* » fut créée avec la résolution n°400, fin mai 1977, suivi le 17 juillet 1977, par la Chambre des représentants qui vota la *House Resolution n°658*, créant ainsi le « *House Permanent Select Committee in Intelligence (HSPSCI)* » ou commission permanente des services de renseignement de la Chambre des représentants³⁷. Par ces deux adoptions parallèles des résolutions au sein de chaque chambre parlementaire, il a été « *institutionnalisé un mécanisme de contrôle théoriquement moins accommodant pour la communauté du renseignement que le système préexistant* »³⁸. En ce sens, alors que des efforts avaient été menés pour écarter du contrôle parlementaire, les parlementaires « *avaient bien compris que soustraire les agences de renseignement militaires au champ d'intervention de la future commission conduirait à un exercice passif, pour ne pas dire inexistant, du contrôle parlementaire. Effectivement, environ 80% du budget total alloué au renseignement était alors destiné aux agences de renseignement militaire* »³⁹.

2° Un contrôle efficient porté sur les moyens budgétaires de la communauté américaine du renseignement

Ces deux commissions ont « *les moyens de contrôler strictement la proliférante communauté du renseignement américain* »⁴⁰. En premier lieu, le dispositif parlementaire américain a pour mission de contrôler le budget des différentes agences quand ces dernières n'essaient pas de contourner les contrôles⁴¹. A titre d'exemple, les Etats-Unis vendirent des armes à l'ennemi iranien dans le but de financer le renversement du Gouvernement sandiniste au Nicaragua au début des années 1980⁴². En second lieu, pour le contrôle des activités de renseignement, les commissions ont un droit d'information et d'accès aux documents par le président des Etats-Unis⁴³.

se rendait aux arguments de la Maison Blanche, qui considérait que le rapport Pike contenait trop de renseignements susceptibles de mettre en danger la sécurité nationale. La commission Church se montra plus pragmatique et, après de longues négociations avec le pouvoir exécutif, son rapport final fut rendu public en avril 1976. Il est vrai que Frank Church, candidat aux élections primaires du parti démocrate, avait tout intérêt à éviter un conflit avec le pouvoir exécutif », in Ibid., p. 123.

³⁷Ibid., p. 124.

³⁸Ibid..

³⁹Ibid..

⁴⁰JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 93.

⁴¹Pour éviter les contrôles, « *les budgets de certaines opérations spéciales sont saucissonnés dans plusieurs chapitres budgétaires insignifiants* », in Ibid., p. 93.

⁴²Pour éviter que le budget de l'opération spéciale de renversement du Gouvernement sandiniste soit contrôlé, car officiellement interdite par le Congrès, l'opération est « *néanmoins poursuivie en toute illégalité, avec l'aide de 'conseillers' israéliens pour encadrer l'armée des 'contras', de droite, financés par l'Arabie Saoudite. L'affaire déborda dans un scandale mondial. Où l'on vit des agents américains vendre des armes au régime iranien, alors considéré comme un ennemi majeur, et en verser les bénéfices aux 'contras' nicaraguayens* », in Ibid.

⁴³Le Président des Etats-Unis doit « *s'assurer que les commissions sont les tenues informées en permanence des activités et des projets et des agences de renseignement. Il doit également porter à leur connaissance tous les programmes d'action clandestine (cover actions) qu'il aura approuvés, ainsi que les échecs enregistrés par les actions. Nulle distinction donc, entre ce qui relèverait de l'action générale des services, qui serait communicable, et ce qui relève de l'opérationnel, qui ne pourrait jamais l'être.*

L'exemple américain est intéressant dans une approche comparative car il est ainsi observable que les commissions américaines effectuent un contrôle effectif et permanent, et qu'elles disposent de pouvoirs forts pour les investigations⁴⁴.

2. L'influence reconnue du contrôle parlementaire israélien

En Israël, l'Assemblée nationale israélienne (ou *Knesset*) comprend un contrôle parlementaire du renseignement exercé par le biais de « *la commission des Affaires étrangères et de la Sécurité et du sous-comité sur le Renseignement* »⁴⁵. Si elle le fait rarement, la structure israélienne de contrôle du renseignement peut néanmoins choisir de se constituer en commission d'enquête parlementaire, ce qui fut le cas une douzaine de fois, « *lorsqu'un échec ou une dérive grave du renseignement israélien survient, afin d'étudier la question, de déterminer les causes du phénomène, les responsabilités des acteurs, et de proposer des mesures correctives* »⁴⁶.

L'impact des commissions d'enquête israéliennes est réellement important et effectif puisque si des erreurs sont prouvées, les sanctions sont immédiates. Par exemple, avec la commission Agranat (1973-1974) sur la guerre du Kippour, et les échecs des services de renseignement israéliens, où ladite commission « *a obtenu le limogeage du directeur de l'Aman et de son adjoint, du chef d'état-major de l'armée de terre, du commandant du front Sud et du chef du renseignement du commandement Sud* »⁴⁷.

C'est aussi cette commission qui instaura une enquête à la suite des massacres des camps de réfugiés palestiniens à Beyrouth (Sabra et Chatila) en 1982, et où la commission Kahan instituée à cet effet avait conclu « *à la responsabilité indirecte de plusieurs ministres et hauts responsables du renseignement, [et] elle se solda par les démissions d'Ariel Sharon, alors ministre de la Défense, et du directeur d'Aman, Yehoshua Saguy* »⁴⁸.

Pour autant, aucune information concernant les sources ou les méthodes n'est divulguée aux parlementaires », in CARAYON (B.), Rapport sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire au renseignement, Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°83, 18 juillet 2007, p. 19.

⁴⁴Il ressort « *avec les commissions du renseignement du Sénat et la Chambre des représentants, du contrôle parlementaire le plus abouti en la matière, puisque les pouvoirs de ces commissions sont très étendus (pouvoirs budgétaires, de nomination des responsables, sur le programme d'action des services, possibilité de mener des investigations sur les activités opérationnelles...).* En dépit de cet exemple, la mise en place d'une commission de contrôle en France ne saurait suivre ce modèle, et devrait être entourée des garanties nécessaires afin de ne pas entraver l'action des services de renseignement », in MARSAUD (A.), *op. cit.*, 16 novembre 2005, p. 27.

⁴⁵« *Généralement, la sous-commission se réunit à huis clos et ne publie aucun rapport. Toute information transmise à la commission bénéficie d'un régime de confidentialité. Ainsi, les directeurs peuvent librement 'briefier' ses membres* », in DÉNÉCÉ (E.) et ELKAÏM (D.), *Les services secrets israéliens. Aman, Mossad et Shin Beth*, Ed. Tallandier, Paris, 2014, p. 265.

⁴⁶*Ibid.*

⁴⁷*Ibid.*, p. 266.

⁴⁸*Ibid.*, p. 267.

Quand deux terroristes palestiniens furent abattus par des agents du service de contre-espionnage israélien *Shabak*⁴⁹, après avoir été interpellés et que leur assassinat fut maquillé par ce service de sécurité intérieur⁵⁰, la commission d'enquête Zorea de 1984 fut mise en place, amenant par la suite à la démission du haut responsable du *Shin Beth*, Ehud Yatom, à l'origine de leur assassinat⁵¹.

En outre, c'est aussi à la suite des préconisations de la commission Landau de 1987 qu'a été instauré avec « *la loi sur le Shin Beth du 16 novembre 2002, [...] un cadre légal à la pratique des 'pressions physiques modérées' et qui a instauré un comité intergouvernemental de cinq membres afin de contrôler l'activité du service de sécurité israélien* »⁵².

L'exemple israélien montre l'efficacité de son contrôle parlementaire et des sanctions administratives et politiques découlant de la mise en place de commissions d'enquête face aux graves dérives liées aux activités de renseignement⁵³. Le contrôle effectif et les conséquences qui peuvent en découler reste cependant limité, puisque le service de renseignement extérieur israélien (*Mossad*) n'est pas soumis à un tel contrôle par rapport au *Shin Beth* ou à l'*Aman*, le Premier ministre israélien étant le seul responsable des activités du Mossad, d'autant plus que le chef du Gouvernement a ici une grande marge de manœuvre dans la mesure où il « *n'est pas obligé de se justifier auprès de son cabinet ou de la Knesset lorsqu'il donne son feu vert à une opération, notamment pour les 'traitements négatifs'* »⁵⁴.

B. Les conséquences politiques faibles du contrôle parlementaire britannique

En matière de contrôle parlementaire au Royaume-Uni, les conséquences politiques sont faibles puisque les commissions parlementaires permanentes sont limitées par le fait majoritaire (1) tandis que les commissions d'enquête sont fortement liées au Gouvernement britannique (2).

⁴⁹ *Sherut Ha'Bitachon Ha'Klali* (SHABAK), le service de sécurité et de contre-espionnage israélien, in BAUD (J.), *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Charles Lavauzelle, Paris, 2002, p. 647.

⁵⁰ « *Le colonel Isser Beeri, le premier chef de ce service, avait déjà été condamné par la justice et limogé en 1949 pour avoir fait exécuter plusieurs agents doubles* », in COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, avril 2015, p. 286.

⁵¹ « *Sur la foi de son témoignage à la police, la commission Zorea avait initialement blanchi Ehud Yatom, cadre de haut rang du Shin Beth, mais deux ans plus tard, celui-ci reconnut avoir tué les deux terroristes. Yatom échappa pourtant aux poursuites en bénéficiant d'une grâce présidentielle qui fit grand bruit et continua sa carrière au sein de l'appareil sécuritaire israélien. Nommé conseiller pour le contre-terrorisme par Ariel Sharon, alors Premier ministre, il dut néanmoins démissionner suite à une décision de la Cour suprême. Yatom a malgré tout été élu depuis à plusieurs reprises à la Knesset* », in DÉNÉCÉ (E.) et ELKAÏM (D.), *op. cit.*, 2014, p. 267.

⁵² *Ibid.*, p. 268.

⁵³ « *Des sanctions ont été exigées par les commissions d'enquête parlementaires chaque fois qu'un service était pris en défaut. Certes, des progrès restent à faire, car Israël est un pays en guerre où le seuil de violence accepté dans les opérations n'est pas celui de démocraties en paix* », in *Ibid.*, p. 270.

⁵⁴ « *C'est pourquoi, après l'assassinat de Mahmoud al-Mabbouh, à Dubaï, en 2010, ce service a fait l'objet de virulentes critiques des médias qui ont dénoncé la trop forte autonomie dont il bénéficie puisqu'il ne rend de comptes qu'au chef du Gouvernement* », in *Ibid.*, p. 269.

1. Les commissions parlementaires permanentes britanniques limitées par le fait majoritaire

Depuis 1979, au sein de la Chambre des communes du Royaume-Uni, il existe quatorze commissions permanentes spécialisées⁵⁵ dénommées « *Select Committees* » dont les contrôles sont axés sur des départements ministériels, avec des commissions ministérielles ou « *Departmental Committees* », disposant de nombreuses prérogatives : « *exiger des auditions, des documents et des archives ; s'adjoindre des conseillers spéciaux et des experts ; établir des rapports ; se réunir lorsque la Chambre ne siège pas en séance plénière* »⁵⁶. En matière de défense, il y a au sein de la Chambre le « *Select Defense Committee* », une commission permanente chargée de la défense, même si, au-delà des prérogatives conférées aux commissions permanentes, cette commission a une marge de manœuvre réduite puisque la défense et les affaires étrangères restent des prérogatives royales exercées par le Premier ministre et le Gouvernement, ne nécessitant aucune approbation du Parlement⁵⁷.

Il existe, parmi les différentes commissions, depuis 1989⁵⁸, une structure de contrôle des services de renseignement dénommé « *Intelligence and Security Committee* », mais ce dispositif de contrôle parlementaire est placé dans une situation ambiguë, entre d'un côté, le principe consistant à rendre politiquement des comptes pour les décisions prises, et d'un autre côté, l'institutionnalisation de ce dispositif de contrôle qui « *ne correspond pas du tout à l'esprit du parlementarisme britannique, du moins tel qu'il est affiché, et ne correspond pas non plus aux objectifs qui étaient affichés lors de la 'légalisation des services' et de la mise en place d'un dispositif de contrôle* »⁵⁹. De plus, la marge de manœuvre de ce dispositif est réduit en ce que « *le mandat du Comité parlementaire de renseignement et de sécurité ne couvre qu'une partie des organes de renseignement* »⁶⁰.

⁵⁵« *En Grande-Bretagne, une réforme des commissions des commissions intervenue en 1979 a créé 14 commissions spécialisées (Select committees) chargées de suivre les affaires correspondant à la compétence qui leur été attribuée. Le nombre et la spécialisation de ces commissions leur permettent de suivre attentivement le fonctionnement et la politique de chaque ministre et cette activité de contrôle est renforcée par le fait qu'ont été exclus de ces comités les ministres et leurs 'parliamentary private secretaries', c'est-à-dire les députés qui les assistent* », in MENY (Y.) et SUREL (S.), *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Montchrestien, Paris, 2009, p. 281.

⁵⁶IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOEFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *op. cit.*, p. 84.

⁵⁷« *Si bien qu'un parlementaire membre de la commission de la défense note que 'le rôle du Parlement, tout comme celui de la commission de la défense en particulier est double : informer, embarrasser le Gouvernement. C'est une influence négative sous forme de pouvoir d'embarrasser'* », in *Ibid.*, p. 85.

⁵⁸« *La Grande-Bretagne, à travers deux lois votées en 1989 (sur le MI5, chargé du contre-espionnage) puis en 1994 (sur le MI6, chargé du renseignement extérieur), s'est dotée d'un comité sur le renseignement et la sécurité chargé de suivre les questions de renseignement. Ce comité est composé de neuf membres appartenant soit à la Chambre des communes, soit à la Chambre des Lords* », in VINÇON (S.), *Avis sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement*, Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°339, 20 juin 2007, p. 10-11.

⁵⁹IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOEFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *op. cit.*, p. 33.

⁶⁰« *Le service militaire de renseignement (Defence Intelligence Staff), le Comité conjoint du renseignement (Joint Intelligence Committee) et le service de la police chargé du renseignement en*

Enfin, l'action de cette commission est réduite en ce que le jeu parlementaire britannique amène à une situation où la majorité parlementaire, de la même couleur politique que le Premier ministre ne va pas effectuer un contrôle qui irait « *prendre le contre-pied des positions du Gouvernement* »⁶¹, laissant sous-entendre que ce dispositif de surveillance parlementaire des services de renseignement « *est plus perçu comme une émanation de Whitehall rattachée symboliquement à Westminster pour donner une image d'accountability* »⁶², qu'un organe de Westminster ayant le privilège de voir ce qui se passe dans Whitehall »⁶³.

2. Des commissions d'enquête fortement liées au Gouvernement britannique

En matière de commissions d'enquête, le Royaume-Uni a mis en place quatre commissions d'enquête concernant la guerre en Irak, entre 2003 et 2004, dans le cadre d'une analyse de l'engagement britannique en Irak sur le fait de rapports remis au Premier ministre par les services de renseignement. Cependant, « *toutes ont, à des degrés divers, été considérées comme complaisantes pour le pouvoir en place* »⁶⁴. C'est en raison de ces critiques qu'une autre commission d'enquête a été mise en place par le Premier ministre Gordon Brown, en 2009, disposant de « *pouvoirs d'investigation sans précédent, puisqu'aucun document et aucun haut responsable britannique ne pouvaient se soustraire à ses requêtes* »⁶⁵, dont le caractère exceptionnel réside aussi dans les moyens budgétaires de la Commission avec une allocation de dix millions de livres pour mener son enquête⁶⁶. La commission présidée par Sir John Chilcot, communément appelée commission Chilcot avait donc pour intention de mener une véritable investigation sur l'intervention britannique en Irak après qu'il eut été révélé les mensonges de Tony Blair⁶⁷ sur l'existence d'armes de destruction massive par le régime

matière criminelle (National Criminal Intelligence Service) ne relèvent pas de son mandat, bien que dans la pratique et avec la coopération du Gouvernement, le comité s'est également penché sur leurs activités », in Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2009, p. 101.

⁶¹ « *De telle sorte que loin de limiter la portée de la raison d'Etat dans l'action gouvernementale, la réforme semble avoir étendu les logiques de la raison d'Etat au Parlement britannique* », in IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOFFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *op. cit.*, p. 104.

⁶² Responsabilisation.

⁶³ *Ibid.*, p. 104.

⁶⁴ LABBÉ (M.-H.), *Le traumatisme irakien. Tony Blair à l'heure de vérité ?*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, Paris, 2016, p. 75.

⁶⁵ *Ibid.*.

⁶⁶ « *Entre 2009 et 2015, les frais de l'Iraq Inquiry se sont élevés à £ 10 375 000. Plus de £ 1 500 000 ont été versés comme rémunération aux cinq membres de la commission et à leurs deux conseillers : le président Chilcot gagne £ 790 par jour, les autres membres £ 565* », in *Ibid.*, p. 84.

⁶⁷ « *La règle du Parlement britannique veut que lorsqu'il y a erreur politique ou méprise dans la gestion d'un dossier, le ministre en charge aille s'en expliquer devant ses pairs, les Communes peuvent solliciter des explications de la part des ministres. Pour Robin Cook, alors Leader de la Chambre des communes, le Gouvernement – ou ceux des ministres suspicieux à l'égard de la réelle menace constituée par les armes de destruction massive irakiennes – aurait dû en aviser le Parlement avant de demander aux Communes de voter la guerre sur des prémisses fausses. Tony Blair dira le 18 mars 2003 au Parlement qu'il ne savait pas la nature des armes concernées par les 45 minutes. On peut ne pas le croire* », in *Ibid.*, p. 49.

de Saddam Hussein, mais encore de justifier aux yeux de l'opinion publique britannique les 179 soldats morts au combat et les 3 500 blessés⁶⁸. La commission d'enquête a investigué sur les services de renseignement britanniques eu égard à leur complaisance envers le Premier ministre Tony Blair, en raison de l'absence de fiabilité de la seule source humaine narrant la présence d'armes de destruction massive en Irak⁶⁹, mais encore d'une analyse biaisée du renseignement par les services britanniques eux-mêmes⁷⁰.

Mise en place en 2009, la commission Chilcot a terminé ses investigations en 2011, mais la critique a été forte puisque le rapport de deux millions de mots n'a été publié qu'en juillet 2016, en omettant de nombreux passages certes justifiables par la protection du secret de la défense nationale, mais aussi par le fait que traditionnellement, « *la commission [d'enquête] rend son rapport au Premier ministre qui le remet après l'avoir généreusement censuré* »⁷¹.

Malgré l'importance des moyens accordés à la commission d'enquête, l'insuffisance du contrôle britannique du renseignement réside dans sa proximité avec l'exécutif, puisque « *ce pays est le seul où la commission de contrôle n'est pas élue par les assemblées, mais nommée par le Premier ministre, après consultation du chef de l'opposition* »⁷², réduisant de fait le contrôle et les conséquences qui pourraient en découler.

§ 2 : Les commissions parlementaires françaises

Hors déclaration de guerre⁷³, le Parlement n'a qu'une obligation « *précise* »⁷⁴ d'information par le Gouvernement pour l'envoi de troupes militaires françaises à

⁶⁸*Ibid.*, p. 78.

⁶⁹Les informations sur la présence de telles armes provenaient d'un informateur des services secrets allemands, Curveball, dont la fiabilité n'a jamais été prouvée, et qui s'est avéré être un affabulateur, in <http://tempsreel.nouvelobs.com/l-enquete-de-l-obs/20130308.OBS1260/l-incroyable-histoire-du-mensonge-qui-a-permis-la-guerre-en-irak.html>, consulté le 11 mars 2017.

⁷⁰Le biais dans l'analyse du renseignement résulte de trois dysfonctionnements : « *le premier dysfonctionnement est une valorisation excessive du passé* » militaire de l'Irak, « *le deuxième dysfonctionnement est une validation inadéquate des sources. Aux Etats-Unis, la commission Robb Silberman révèle que les officiers de renseignement préfèrent dire ce que leurs supérieurs veulent entendre et que les services sont punis lorsqu'ils passent à côté de quelque chose qui existe, mais pas lorsqu'ils crient au loup pour rien, ce qui les pousse à aggraver les données. Travers également soulignés par le rapport Butler, qui note que les services britanniques n'ont pas fait subir aux révélations provenant de source humaine des tests de qualité qui eussent été nécessaires* », « *le troisième dysfonctionnement concerne la présentation des données : de simples probabilités ont été présentées comme des certitudes. Ce qui aurait dû n'apparaître que comme des suppositions formulées avec beaucoup de circonvolutions a été présenté comme des évidences* », in LABBÉ (M.-H.), *op. cit.*, 2016, pp.54-56.

⁷¹JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 90.

⁷²*Ibid.*

⁷³« *La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement* », C., art. 35 al. 1.

⁷⁴« *De cette rédaction qui est précise et contraignante : 'au plus tard trois jours après le début de l'intervention', inspirée de la loi américaine sur les pouvoirs de guerre (War Powers Act) du 7 novembre 1973, il résulte que l'information s'en tient aux seuls objectifs poursuivis, et peut être antérieure à telle ou telle intervention à l'étranger : elle peut ainsi ne pas avoir encore lieu, comme cela aura été le cas, au sujet de la future ex-intervention en Syrie, le 4 septembre 2013, ce qui n'aura pas impressionné grand monde, après le retrait britannique et la mise en touche américaine qui ont placé la diplomatie française dans une impasse dont la remarquable manœuvre russe l'a piteusement dégagé* », in GOHIN (O.), « *Le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures des forces armées françaises* », pp. 63-78, in

l'étranger⁷⁵. Cependant, le pouvoir législatif, dans le cadre de sa mission de contrôle⁷⁶, a depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, un pouvoir d'autorisation de prolongation⁷⁷ de l'intervention militaire « *lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois* »⁷⁸. Même si la loi 2013-1168 de programmation militaire a amélioré le droit à l'information du Parlement⁷⁹, ce seul pouvoir d'approbation reste encore insuffisant⁸⁰. Outre cette prérogative récente et importante⁸¹ conférée au Parlement en matière de défense et de sécurité nationale, pour ce qui concerne le renseignement public, avant la mise en place d'une Délégation parlementaire au renseignement en 2007⁸², le contrôle parlementaire français était faible, notamment en raison de l'absence d'habilitation des parlementaires au secret de la défense nationale⁸³. La faiblesse du contrôle était d'autant plus renforcée par un équilibre institutionnel favorisant l'exécutif au détriment du législatif⁸⁴. Le contrôle des parlementaires en matière de défense, de sécurité nationale, et de renseignement se borne donc originellement à un contrôle effectué soit par les commissions permanentes cantonnées à la défense et à la sécurité nationale, comme, l'exemple de la commission permanente de la défense de l'Assemblée

VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2014, p. 73.

⁷⁵ « *Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote* », C., art. 35 al. 2.

⁷⁶ « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* », *Ibid.*, art. 24 al. 1.

⁷⁷ « *Les deux assemblées se sont prononcées le 22 septembre 2008 pour la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan ; et le 28 janvier 2009 pour la prolongation de cinq interventions au Tchad, en République centrafricaine, en Côte-d'Ivoire, au Liban et au Kosovo* », in HOUILLON (P.), « *Le contrôle extraordinaire du Parlement* », pp. 59-69, *Pouvoirs*, n°134, septembre 2010, p. 65.

⁷⁸ « *Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort* », C. art. 35 al. 3.

⁷⁹ « *Les opérations extérieures en cours font, chaque année, l'objet d'un débat au Parlement. Le Gouvernement communique, préalablement à ce débat, aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours* », L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, *JORF*, n°294, 19 décembre 2013, p. 20 570, texte n°1, art. 4.

⁸⁰ « *Ce sentiment d'insuffisance, il est sans doute celui de la représentation nationale, tenue hors d'un jeu qui n'est pas ou plus le sien : il en était déjà ainsi, entre 1914 et 1918, sous un régime de souveraineté parlementaire. Il est, surtout, celui des armées elles-mêmes nullement opposées, au contraire très favorables, à recevoir, à travers d'un vote d'approbation l'intervention à l'étranger, la légitimité qui manque à une opération décidée par un seul, serait-il l'élu du suffrage universel direct, serait-il titulaire d'un mandat à cet effet, tiré du droit international public* », in GOHIN (O.), *op. cit.*, 2014, p. 76.

⁸¹ « *Il s'agissait là de remédier à une anomalie dénoncée de longue date, qui voyait le Parlement privé de la possibilité de s'exprimer sur ces interventions autrement que par le biais de débats généraux organisés à la discrétion du Gouvernement ou de la discussion budgétaire* », in HOUILLON (P.), *op. cit.*, septembre 2010, p. 65.

⁸² L. n°2007-1443 du 9 octobre 2007 préc..

⁸³ « *C'est, au dire de certains rapports parlementaires, le respect du principe de la séparation des pouvoirs qui interdit de soumettre des parlementaires à une procédure d'habilitation ; procédure dont on sait qu'elle comprend une enquête approfondie des personnes concernées et qu'elle peut engendrer un refus d'habilitation* », in BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *Droit de la défense*, Ellipses, Paris, 2012, p. 925.

⁸⁴ Par rapport à l'Allemagne, l'Espagne, la Suède, ou encore le Royaume-Uni, la France est dans une situation encore plus visible de déséquilibre du législatif face à l'exécutif, in IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOEFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *op. cit.*, 2012, p. 21.

nationale (A). Puis il y a des structures mises en place temporairement, et dont les effets n'ont aucune incidence politique, c'est-à-dire qu'il y a un faible impact des commissions d'enquête (B).

A. L'exemple de la commission permanente de la défense de l'Assemblée nationale

La Constitution du 4 octobre 1958 révisée⁸⁵ fixe à huit⁸⁶ le nombre de commissions permanentes pour l'Assemblée nationale⁸⁷ et pour le Sénat⁸⁸. Ces structures permanentes ont une double mission consistant d'abord dans le rôle de travail sur l'élaboration des textes législatifs, qu'ils soient des projets ou des propositions de loi. Ensuite, les commissions permanentes ont pour mission le contrôle, *« puisqu'elles ont un rôle d'information de l'assemblée concernée, à titre temporaire ou permanent, ce qui peut se traduire par la création de missions d'informations »*⁸⁹. Les commissions permanentes sont cantonnées à la défense et à la sécurité nationale en ce qu'elles n'ont pas pour mission de contrôler spécifiquement les activités de renseignement. Dans le cadre de leur mission de contrôle, elles ont un pouvoir concentré sur l'information (1). Si ce contrôle spécialisé peut avoir lieu, il doit néanmoins se parfaire (2).

1. Le pouvoir des commissions concentré sur l'information

Le Conseil constitutionnel avait rappelé, dès 1959, le principe que les commissions permanentes n'avaient *« qu'un rôle d'information pour permettre à l'Assemblée d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du Gouvernement »*⁹⁰. Par ce rôle d'information, les commissions ont le droit de mener des auditions (1°), avec un contrôle nonobstant parachevé avec les missions d'information (2°).

⁸⁵ *« Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'un des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit pour chaque assemblée »*, C., art. 43 al. 1.

⁸⁶ Le nombre maximal de commissions a été fixé par la L. const. n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, *JORF*, n°171, 24 juillet 2008, p. 11 890, texte n°2, art. 18.

⁸⁷ Il y a pour l'Assemblée nationale huit commissions parlementaires : la commission des affaires culturelles et de l'éducation, la commission des affaires économiques, la commission des affaires étrangères, la commission des affaires sociales, la commission de la défense nationale et des forces armées, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *in* <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-organes-de-l-assemblee-nationale/les-commissions-permanentes>, consulté le 11 mars 2017.

⁸⁸ Au Sénat, en plus de la commission des affaires européennes, il y a sept commissions permanentes : la commission des affaires économiques, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, la commission des affaires sociales, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des finances et la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *in* <https://www.senat.fr/senateurs/commissions.html>, consulté le 11 mars 2017.

⁸⁹ GOHIN (O.), *Droit constitutionnel*, 3^e éd., LexisNexis, Paris, 2016, p. 922.

⁹⁰ Cons. const., 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, déc. n°59-2 DC, art. 2.

1° Le droit de mener des auditions en matière de renseignement

Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale disposent de la prérogative d'auditionner des membres du Gouvernement dans le cadre de leur travail de contrôle, en vertu de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires⁹¹ mais aussi de leur règlement⁹². Pour mettre en avant le travail de contrôle et le principe d'une transparence de l'action publique et parlementaire, « *les travaux des commissions sont publics* »⁹³.

Le droit de mener des auditions est ainsi possible, avec une pratique institutionnelle possible, sans pour autant oublier la limite des auditions, celles-ci ne pouvant être menées au regard de la « *réserve faite, [...] des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat* »⁹⁴. La mission de contrôle est restreinte à cet effet, dans la mesure où les parlementaires membres des commissions spéciales ou permanentes ne peuvent pas tous être habilités au secret de la défense nationale.

Aujourd'hui, la pratique parlementaire des auditions amène au sein de la commission de la défense nationale à une audition au moins une fois par an des « *principaux responsables civils et militaires du ministère de la Défense* »⁹⁵ en matière de contrôle budgétaire de vote des crédits de la défense nationale⁹⁶. De même, depuis 2013, la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale a aussi procédé à l'audition des directeurs des services appartenant à la communauté du renseignement⁹⁷.

⁹¹ « Une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire », Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, *JORF*, n°239, 18 novembre 1958, p. 10 335, art. 5 bis.

⁹² « Les ministres ont accès dans les commissions ; ils doivent être entendus quand ils le demandent. Le bureau de chaque commission peut demander l'audition d'un membre du Gouvernement. Chaque commission peut demander, par l'entremise du président de l'Assemblée, l'audition d'un rapporteur du Conseil économique, social et environnemental sur les textes sur lesquels il a été appelé à donner un avis », Règ. de l'AN, art. 45.

⁹³ « A l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle. Lorsqu'ils portent sur des réunions consacrées à l'examen d'un texte, ces comptes rendus peuvent être intégrés au rapport », *Ibid.*, art. 46.

⁹⁴ Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 5 bis.

⁹⁵ IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOEFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *op. cit.*, 2012, p. 46.

⁹⁶ « L'examen des crédits de loi de finances initiales commence rituellement par l'audition du ministre de la Défense, puis du chef d'état-major des armées (CEMA), puis les grands subordonnés du ministre : DGA, SGA, DAS, chef d'état-major de la marine, de l'armée de l'air, de l'armée de terre. Sauf exception, c'est la seule fois où les chefs d'état-major d'armée (air, terre, mer) sont auditionnés par la Commission, mais de cette façon chaque chef d'état-major est auditionné au moins une fois par an en séance plénière de la commission de la défense. Le chef d'état-major des armées en revanche est amené à être entendu plusieurs fois par la Commission », in *Ibid.*, p. 46-47.

⁹⁷ Pour la DNRED, Paul GARCIA, in ADAM (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 12 février 2013 ; Pour la DRSD, Général Jean-Pierre BOSSER, in ADAM (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, compte rendu n°55, 13 février 2013 ; Pour la DRM, Général Didier BOLELLI, in ADAM (P.), Commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, compte rendu n°55, 19 février 2013 ; Pour la DGSE, Erard CORBIN de MANGOUX, in ADAM (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, compte rendu n°56, 20 février 2013 ; Pour la DGSI, Patrick CALVAR, in ADAM (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, compte rendu n°59, 26 février 2013 ; Pour TRACFIN, Jean-Baptiste CARPENTIER, in ADAM (P.), Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, compte rendu n°62, 13 mars 2013

2° Le contrôle des commissions permanentes parachevé avec les missions d'information

Outre les auditions, les commissions permanentes effectuent un contrôle approfondi des sujets afférents au domaine d'action de ladite commission en rendant des rapports d'information⁹⁸. La commission de la défense de chaque assemblée crée sa propre mission d'information qui rendra un rapport, même s'il est possible qu'une mission d'information commune soit mise en place, comme par exemple, en 1998, avec la mission d'information sur le Rwanda⁹⁹.

A la fin de la mission d'information, un rapport d'information est rendu, tout en sachant que non seulement aucun vote ne suit la publication du rapport, mais de plus, « *la publication du rapport d'information, autorisé par le bureau, ne signifie pas approbation du contenu par la commission* »¹⁰⁰.

Il y a eu très peu de missions d'information, et donc de rapports d'information en matière de défense nationale : mission d'information concernant le Rwanda¹⁰¹, mission d'information sur le conflit du Kosovo¹⁰², ou encore la mission d'information sur l'Afghanistan¹⁰³.

C'est dans le cadre de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale qu'une mission d'information a été mise en place pour réfléchir sur le cadre juridique applicable aux services de renseignement, dont le rapport rendu le 14 mai 2013¹⁰⁴ et présenté par les députés Jean-Jacques Urvoas et Patrick Verchère est la matrice de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, même si la paternité du projet de loi relatif au renseignement revient à un groupe informel¹⁰⁵.

⁹⁸ « *Le bureau de la commission est compétent pour organiser la publicité des travaux des missions d'information créées par celle-ci. La publication des rapports établis par ces missions d'information est autorisée par la commission. Un rapport de mission peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions* », Règ. de l'AN, art. 145 al. 7 et 8.

⁹⁹ IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOEFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *op. cit.*, 2012, p. 48.

¹⁰⁰ *Ibid.*.

¹⁰¹ QUILÈS (P.), BRANA (P.) et CAZENEUVE (B.), *Rapport d'information sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU entre 1990 et 1994*, Mission de la commission de la défense nationale et des forces armées et de la commission des affaires étrangères, Assemblée nationale, n°1271, 15 décembre 1998.

¹⁰² QUILÈS (P.) et LAMY (F.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le conflit du Kosovo*, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, n°2022, 15 décembre 1999.

¹⁰³ GLAVANY (J.) et PLAGNOL (H.), *Rapport d'information « Afghanistan : un chemin pour la paix ? »*, Commission des affaires étrangères, Assemblée nationale, n°1172, 23 juin 2009.

¹⁰⁴ URVOAS (J.-J.) et VERCHÈRE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013.

¹⁰⁵ « *En 2011 et 2012, quelques 'conjurés' se retrouvent au sein d'un groupe d'étude et de réflexion sur le renseignement, cercle informel rassemblant hauts fonctionnaires, diplomates, parlementaires, spécialistes des questions de sécurité comme Claude Silberzahn, ex-directeur de la DGSE (1989-1993), Jean-Jacques Pascal, ex-directeur de la DST (1997-2002), Jean-François Clair, directeur adjoint de ce même service jusqu'en 2007, Jean Heinrich, créateur de la Direction du renseignement militaire en 1992 ou encore Michel Debacq, magistrat longtemps en fonction au parquet antiterroriste à Paris* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (É.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017, p. 163.

2. Un domaine de contrôle spécialisé appelé à se parfaire

Si le domaine de contrôle spécialisé en matière de défense et de sécurité nationale est appelé à se parfaire, il y a cependant une évolution positive du rôle du contrôle parlementaire en ce domaine. Dans le cadre de sa mission de travail législatif et de contrôle, la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale « *est la seule avec la commission des finances à pouvoir disposer de la collaboration à titre permanent d'un fonctionnaire extérieur à l'Assemblée nationale : elle peut bénéficier des 'personnels civils et militaires mis à part le Gouvernement à sa disposition'* »¹⁰⁶. Le travail de contrôle est conforté depuis 2007, à l'Assemblée nationale, par la présence d'un contrôleur général des Armées, et d'un officier pour la commission de la défense nationale du Sénat¹⁰⁷.

Mais, étant donné le caractère politique de la création de telles missions d'information, « *si les prérogatives formelles constituent un cadre dans lequel s'exerce le contrôle parlementaire, celui-ci dépend aussi de la volonté des élus chargés de le mettre en œuvre, particulièrement du président de la commission défense* »¹⁰⁸. Cet élément est d'autant plus observable avec la mission d'information sur l'Afghanistan, qui devait être à l'origine une mission d'information sur l'embuscade du 18 août 2008, en Afghanistan, avant que la mission d'information ne concerne plus que la présence française en Afghanistan de manière plus générale, sans approfondir ses investigations à propos de l'embuscade, montrant, de ce fait, un recul des parlementaires dans leur contrôle¹⁰⁹.

B. Le faible impact des commissions d'enquête

Les parlementaires s'interrogent sur le culte du secret à partir du moment où des scandales concernant les services de renseignement deviennent publics. C'est le cas en 1950, après des fuites concernant le renseignement militaire en Indochine, ou « *affaire des généraux* »¹¹⁰. Les députés s'enquière de cette histoire et mettent en place une commission d'enquête, dont le rapport rendu le 28 juillet 1950, préconise une réorganisation des services, une meilleure coordination, mais le rapport demande aussi « *une vaste enquête, confiée à un organisme indépendant* », pour « *déceler toutes les*

¹⁰⁶ « *Ces fonctionnaires sont mis à la disposition de la commission en qualité d'experts, à la demande du président. Ils ne peuvent prendre part aux travaux de la commission* », in IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOEFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *op. cit.*, 2012, p. 45.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 46.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 74.

¹⁰⁹ « *Le refus d'instituer une commission d'enquête sur l'embuscade marque une certaine frilosité de la représentation nationale vis-à-vis du contrôle des affaires de défense. Plus précisément, les députés semblent être attentifs à circonscrire étroitement le caractère public de ce contrôle dans le but de protéger l'intérêt de l'armée ou la politique de l'exécutif* », in *Ibid.*, p. 76.

¹¹⁰ L'affaire des généraux ou affaire des fuites eut lieu en juin 1949, quand « *le général Revers, chef d'état-major des forces terrestres, est chargé d'une mission en Indochine. Il rédige un rapport destiné à rester secret sur la situation politique, militaire et économique du pays. Des parties entières de ce rapport sont divulguées sur les ondes de la radio vietminh dès le mois d'août. En France, une copie est saisie sur un Vietnamien lors d'une altercation près de la gare de Lyon à Paris* », in http://anom.archivesnationales.culture.gouv.fr/ark:/61561/ml790tprtnj.num=20.geogname=Indochine.star_t=361, consulté le 17 février 2017.

défectuosités de l'organisation actuelle' »¹¹¹. Cette commission d'enquête, la première dans le domaine est importante parce qu'elle analyse les faiblesses du renseignement français¹¹², mais surtout, elle met en avant l'idée d'organismes de contrôle des services qui ne seront créés que quarante ans plus tard¹¹³. Pour une première commission d'enquête, il faut ainsi relever que « *l'affaire publique et politique de 1950 fut donc exceptionnelle sous une IV^e République où les services étaient protégés de toute intrusion médiatique et parlementaire* »¹¹⁴. Aujourd'hui, il faut retenir que le faible impact des commissions d'enquête caractérisée par son caractère contingent (1), le faible nombre de commissions d'enquête liées aux activités de renseignement (2), ou encore, le manque d'intérêt des parlementaires pour le renseignement (3).

1. Des commissions d'enquêtes caractérisées par leur caractère contingent

Sous la V^e République, alors que les commissions permanentes sont inscrites dans la Constitution¹¹⁵, et jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹¹⁶, les commissions d'enquête étaient seulement régies par l'ordonnance organique du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, selon laquelle des commissions d'enquête peuvent être créées « *pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées* »¹¹⁷. Parce que la commission d'enquête est créée pour des faits déterminés, elle ne peut avoir qu'un caractère temporaire, par opposition à la commission permanente, et « *leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées* »¹¹⁸. Les éléments de précision tendant à l'organisation des commissions d'enquête sont par ailleurs fixés dans le règlement de l'Assemblée nationale¹¹⁹ ou le règlement du Sénat¹²⁰.

¹¹¹FAURE (C.), *Aux services de la République, du BCRA à la DGSE*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2004, p. 685-686.

¹¹²La commission d'enquête « *révéla assez rapidement, grandement aidée par la Direction de la surveillance du territoire (DST) de Roger Wybot, la tentative de manipulation tentée par le SDECE et constata à cette occasion la guerre des polices, latente entre les deux nouveaux services, SDECE et DST, créés à la Libération* », in LAURENT (S.-Y.), « Les parlementaires face à l'Etat secret et au renseignement sous les IV^e et V^e Républiques : de l'ignorance à la politisation », pp. 134-143, in *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010, p. 136.

¹¹³Il a fallu attendre 1991 pour la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, 1998 pour la création de la Commission consultative du secret de la défense nationale, et 2007, soit cinquante-sept après, pour la création de la Délégation parlementaire au renseignement.

¹¹⁴LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 136.

¹¹⁵C., art. 43.

¹¹⁶Depuis la L. const. n°2008-724 préc., les commissions d'enquête sont inscrites à l'article 51-2 de la Constitution : « *pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée* ».

¹¹⁷Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 I al. 1.

¹¹⁸*Ibid.*, art. 6 I al. 5.

¹¹⁹« *Les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont déposées sur le bureau de l'Assemblée. Elles doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à*

Afin de respecter la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'autorité judiciaire, le champ d'action des commissions d'enquête reste néanmoins limité par l'impossibilité qu'une telle commission soit mise en place pour les situations « *ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et au longtemps que ces poursuites sont en cours* »¹²¹. Hors empiètement dans le domaine judiciaire, la commission d'enquête a un réel pouvoir dans le droit à l'information, puisque toute personne qui refuserait de comparaître, ou encore qui « *refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende* »¹²².

La difficulté d'un contrôle par les parlementaires s'observe avec la loi du 19 juillet 1977, leur interdisant d'accéder aux informations protégées par le secret de la défense nationale¹²³. En effet, alors que les membres des commissions d'enquête doivent se faire communiquer tous les documents nécessaires à leur travail d'investigation, la restriction est posée pour les documents « *revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat* »¹²⁴. Cette restriction due à l'absence d'habilitation des parlementaires au secret défense est donc un amenuisement très important des pouvoirs d'enquête dans le cadre des domaines d'application énumérés. Enfin, depuis la loi du 20 juillet 1991¹²⁵, les commissions d'enquête ont pour principe la publicité des auditions menées, et pour exception le secret pour les cas où le respect de la défense nationale s'imposerait¹²⁶. La publicité des auditions participe de l'idée du contrôle parlementaire et de rendre des comptes aux citoyens français des activités menées potentiellement litigieuses et dangereuses car étant l'objet d'une commission d'enquête. Au total, « *de 1968 à 2008, 110 commissions d'enquête et de contrôle se sont réunies dont 66 à l'Assemblée*

enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion. Elles sont examinées et discutées dans les conditions fixées par le présent Règlement », Règ. de l'Assemblée nationale, art. 137.

¹²⁰ « *La création d'une commission d'enquête par le Sénat résulte du vote d'une proposition de résolution, déposée, renvoyée à la commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présent Règlement. Cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête doit examiner la gestion* », Règ. du Sénat, art. 11 1.

¹²¹ Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 I al. 3.

¹²² *Ibid.*, art. 6 III al. 1.

¹²³ « *Les rapporteurs des commissions d'enquête et de contrôle exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* », L. n°77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'article 6 de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle, *JORF*, 20 juillet 1977, p. 3 836 art. 2.

¹²⁴ Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 II al. 2.

¹²⁵ L. n°91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'art. 6 de l'ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire, *JORF*, n°170, 23 juillet 1991, p. 9 727.

¹²⁶ « *IV. Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider de l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables* », Ord. n°58-préc., art. 6 IV al. 1.

nationale et 44 au Sénat »¹²⁷, soit une moyenne d'une commission d'enquête tous les deux ans et demi. Pour autant, ces commissions d'enquête n'ont pas eu de conséquences politiques majeures, comme par exemple en Israël, où les commissions d'enquête peuvent amener à la démission des décideurs politiques ou responsables des services de renseignement coupables de fautes dans le cadre de leurs activités.

2. Le faible nombre de commissions d'enquête liées aux activités de renseignement

Si, de 1961 à 2008, il y a eu 110 commissions d'enquête de contrôle au sein des deux assemblées parlementaires, il n'y a eu que très peu de commissions d'enquête portant sur les activités de renseignement car « *jusqu'au début des années 1970, il apparaît très clairement que les élus de la Nation, n'ont jamais voulu 'contrôler' ou 'enquêter' sur des administrations aussi singulières que celles relevant de la présidence du Conseil (cas de SDECE jusqu'en 1966) et du ministère de la Défense (cas de SDECE après 196)* »¹²⁸. L'évolution apparaît à partir de 1971, puisque pour la période s'étalant de 1971 à 1999, « *dix-huit initiatives parlementaires dans les deux chambres ont vu le jour afin de mettre en place un contrôle ou une enquête dont l'objet concernait les services sans être directement le contrôle des organes ou des activités de renseignement* »¹²⁹.

Des différentes commissions d'enquête ayant trait aux activités des services de renseignement, il faut retenir en premier lieu celle des sénateurs Pierre Marcilhacy et René Monory qui ont proposé la création d'une commission d'enquête¹³⁰ portant sur le contrôle des interceptions de sécurité et plus précisément sur le Groupement interministériel de contrôle centralisant lesdites interceptions, dont le rapport¹³¹ avait pour but de décrire « *en détail le fonctionnement des services en question et la centralisation de l'autorisation au cabinet du Premier ministre* »¹³².

¹²⁷ « *Pour l'Assemblée nationale, 65 des 66 commissions ont été mise en place après 1971 et pour le Sénat, 40 sur 44 après 1970* », in LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, n°13, juillet-septembre 2010, p. 137.

¹²⁸ « *La majeure partie [des commissions d'enquêtes et de contrôle] a porté sur des questions de société et, dans une moindre mesure, sur des questions économiques et sociales. Entre 1959 et 1972, à l'Assemblée nationale, sept propositions de résolution tendant à constituer des commissions d'enquête ou de contrôle n'avaient pas abouti* », in *Ibid.*, p. 137.

¹²⁹ « *Ces questions confirment, dans la chronologie, le signe d'une libération de la parole parlementaire après les années de domination gaulliste. Les dix-huit évocations parlementaires du renseignement entre 1971 et 1999 ont eu lieu à l'initiative des élus et non du Gouvernement. Il y a égalité entre le Sénat et l'Assemblée nationale, mais la différence peut être observée dans l'aboutissement des processus ayant débouché sur des commissions et sur des rapports publics. La chambre haute est allée plus loin, dans la mesure où cinq processus ont débouché sur cinq rapports publics alors qu'il n'y en a eu que deux à l'Assemblée nationale* », in *Ibid.*, p. 136.

¹³⁰ MONORY (R.), DILIGENT (A.), PADO (D.), GRAND (L.), MARCILHACY (P.), CHAMPEIX (M.), DUCLOS (J.), PELLETIER (J.) et MOINET (J.-A.), *Rapport sur la proposition de résolution tendant à créer une commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques*, Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°330, 27 juin 1973.

¹³¹ MARCILHACY (P.) et MONORY (R.), *Rapport des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques*, Commission de contrôle, Sénat, n°30, 25 octobre 1973.

¹³² ERRERA (R.), « *Les origines de la loi française du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques* », pp. 851-870, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°55, 2003, p. 853.

En 1982, l'Assemblée nationale diligente une enquête sur les activités du Service d'action civique (SAC) après la tuerie d'Auriol, concernant les Renseignement généraux (RG) et les Renseignement généraux de la préfecture de police de Paris (RGPP). La même année, le Sénat met en place une commission de contrôle des services de l'Etat chargés du maintien de la sécurité publique, concernant les Renseignements généraux.

En 1984, le Sénat instaure une commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme, commission s'attelant sur les Renseignements généraux, la Direction de la surveillance du territoire (DST) et la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). De son côté, l'Assemblée nationale crée aussi en 1984 une commission d'enquête visant aussi la Direction générale de la sécurité extérieure pour l'affaire des avions renifleurs.

Par ailleurs, en 1991, le Sénat crée une nouvelle commission de contrôle chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique, de l'ensemble des services relevant de l'autorité du ministre de l'Intérieur, à savoir les Renseignements généraux et la Direction de la surveillance du territoire.

En 1992, le Sénat met en place une commission d'enquête sur l'affaire Habache, où est concernée la Direction de la surveillance du territoire. De 1992 jusqu'en 2013, c'est-à-dire après la « *commission d'enquête sur les circonstances de la venue de Georges Habache en France, il n'y eut plus aucun dépôt de résolution visant à réunir une commission touchant aux organes ou aux activités de renseignement* »¹³³.

A partir de 2013, des commissions d'enquête concernant les services de renseignement au regard de la prévention du terrorisme furent créées, afin d'enquêter sur la menace réelle des djihadistes et du terrorisme. Un rapport fut rendu le 5 mai 2013 sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés¹³⁴.

Enfin, le 5 juillet 2016, les députés Georges Fenech¹³⁵ et Sébastien Pietrasanta¹³⁶ ont rendu un rapport pour la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, concernant tous les services de sécurité et de défense qui ont pour mission de prévenir et de lutter contre le terrorisme¹³⁷. Le 2 juin 2015, un rapport similaire fut rendu quant à lui sur la surveillance des filières et des individus djihadistes¹³⁸.

Il ressort de ces différentes commissions d'enquête citées qu'à l'inverse du service de renseignement extérieur, « *les services policiers de renseignement ([DGSI et*

¹³³LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 139.

¹³⁴CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés*, Assemblée nationale, n°1056, 24 mai 2013.

¹³⁵Député Les Républicains de la 11^e circonscription du Rhône.

¹³⁶Député socialiste de la 2^e circonscription des Hauts-de-Seine.

¹³⁷FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *Rapport relatif aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016.

¹³⁸CIOTTI (E.) et MENNUCCI (P.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes*, Assemblée nationale, n°2828, 2 juin 2015.

SCRT]) furent particulièrement sollicités ; leurs directeurs se présentant devant les commissions ou acceptant de fournir des informations »¹³⁹. Alors que la présence des directeurs des services est un signe positif de dialogue entre l'administration et les parlementaires, elle a pour effet inverse d'effacer très fortement « la dimension inquisitoriale [car] la présence des directeurs généraux des RG et de la DST était déjà une satisfaction pour les parlementaires qui, par ailleurs, se montraient assez peu curieux et critiques lorsqu'ils avaient ces fonctionnaires en face d'eux en commission »¹⁴⁰. En effet, l'impact de ces commissions d'enquête est très faible, et alors même que l'audition des directeurs des services est bienvenue, l'exemple de la commission d'enquête sur les moyens mis en œuvre pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 est très bien documenté, hors les propositions des rapporteurs, « ce rapport est très politiquement correct. On a raté l'occasion de sensibiliser l'opinion publique à la question du renseignement qui est désormais l'affaire de tous »¹⁴¹. Plus encore, ce rapport lu par le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, se vit opposer une fin de non-recevoir sur la plupart des propositions, par ce dernier, dont la réponse condescendante rendue publique¹⁴², a été considérée comme indécente pour les familles de victime du terrorisme¹⁴³.

3. Le manque d'intérêt des parlementaires pour le renseignement

Si les parlementaires ont des prérogatives très réduites pour le contrôle des activités de renseignement, cet élément s'accompagne d'un manque d'intérêt pour le sujet occultant une réflexion approfondie et tout débat de fond sur le sujet. A titre d'illustration, « aucun parlementaire n'est venu demander des explications au Gouvernement quant à l'absence d'augmentation significative des crédits et des effectifs du renseignement depuis le 11 septembre 2001 »¹⁴⁴. Il a fallu attendre les différents

¹³⁹ « Le service de renseignement extérieur, le SDECE-DGSE dépendant administrativement du ministère de la Défense, ne fut jamais sollicité. On ne peut relever qu'une exception : le témoignage en 1984 d'Alexandre de Marenches, directeur du SDECE de 1970 à 1981, devant la commission d'enquête sur les avions renifleurs », in LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, n°13, juillet-septembre 2010, p. 138.

¹⁴⁰ « Curieusement, c'est certainement la première commission, celle de 1973 sur les écoutes, qui malgré l'absence des ministres convoqués et du directeur du Groupement interministériel de contrôle (GIC) put publier un rapport très informé et relativement dense sur le fonctionnement de ce service, grâce à l'aide de nombreux avocats et syndicalistes. Le rapport du sénateur Masson de 1984 est également très complet, l'anonymat ayant probablement facilité le travail des élus, mais rien de ce qui y est contenu bien que non médiatisé n'était à l'époque véritablement nouveau », in *Ibid.*, p. 139.

¹⁴¹ M^e Samia Maktouf, in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 124.

¹⁴² « Quant à l'Agence nationale, si elle devait être un guichet de plus là où vous constatez qu'il y en a déjà trop, nous aurions transformé le millefeuille que vous regrettez en plum-pudding [dessert particulièrement lourd servi à Noël], ce n'est pas l'objectif du Gouvernement », in *Ibid.*

¹⁴³ « Balayer aussi rapidement et aussi légèrement ces propositions nous paraît indécent et bien peu respectueux à l'égard des victimes, qui attendent de l'Etat autre chose que l'expression d'une autosatisfaction invraisemblable et intenable face au terrible bilan du terrorisme », in *Ibid.*

¹⁴⁴ « Alors qu'Américains, Britanniques et Allemands ont considérablement augmenté leurs moyens humains et financiers pour s'adapter aux nouveaux défis, en France, les financements attribués aux services n'ont progressé que de 9% entre 2001 et 2005 », in <http://www.cf2r.org/fr/article/article-la-necessaire-mise-en-place-de-commissions-parlementaires-chargees-du-suivi-des-activites-des-services-de-renseignement-1-4.php>, consulté le 11 mars 2017

attentats commis en France depuis le 7 janvier 2015 pour qu'un débat soit initié, même si le terrorisme a pris le pas sur la thématique générale du renseignement.

Enfin, outre les commissions d'enquête et les commissions permanentes, l'exécutif pouvait se cacher derrière le secret de la défense nationale afin de ne pas répondre aux questions parlementaires. En effet, « *le Gouvernement est toujours en droit d'invoquer le secret, ou plus simplement d'opposer son silence* »¹⁴⁵. Il restait donc aux parlementaires à franchir une étape importante dans l'efficacité du contrôle parlementaire en franchissant la barrière du secret de la défense nationale qui a été permise avec la création effective de la Délégation parlementaire au renseignement.

Section 2 : Le contrôle spécifique en France

La constitution d'une structure unique et permanente du renseignement a pour intérêt que la surveillance des services de renseignement est facilitée¹⁴⁶. Cependant, sa mise en place a été lente alors même que le retard de la France était patent, puisque la France était l'une des rares démocraties à ne pas disposer d'une telle structure parlementaire de contrôle du renseignement¹⁴⁷. Ainsi, il y eut la difficile mise en place d'un contrôle parlementaire du renseignement (§ 1), mais la volonté de contrôle et d'évaluation aboutit à la Délégation parlementaire au renseignement (§ 2).

§ 1 : La difficile mise en place d'un contrôle parlementaire du renseignement

Etant donné que les activités de renseignement ont une image péjorative au sein de la population et des parlementaires, la création d'une structure parlementaire de contrôle a pris du retard en raison de cette vision, « *et de la méconnaissance de son utilité* »¹⁴⁸. En effet, « *l'atonie parlementaire tient plutôt du faible intérêt des élus des élus pour un sujet technique et n'ayant aucun rapport électoral, situé, en outre, dans le*

¹⁴⁵ « *Tel est le cas, par exemple, lors d'une question écrite relative aux archives sur les essais nucléaires, qu'il n'est absolument pas envisageable de déclassifier* » ou lors d'une question orale relative à une éventuelle perquisition au sein de la DGSE ; question qui fait suite au refus ministériel de déclassifier tel site. On mentionnera encore cette question orale portant sur la vente de sous-marins classiques au Pakistan ; question à laquelle le ministre de l'Économie de l'époque n'entend pas « répondre en public » », in BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *op. cit.*, 2012, p. 926.

¹⁴⁶ « *Comme les différents rouages du renseignement travaillent en étroite coopération les uns avec les autres, l'organe de surveillance doit être en mesure de franchir les frontières entre les agences. Par conséquent, des dispositifs de surveillance conçus pour superviser des agences séparées peuvent être entravés s'ils aboutissent à des informations fournies par une agence située hors de leur champ légal d'intervention* », in Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2009, p. 101.

¹⁴⁷ « *Il est anormal que la France reste à l'écart d'une telle règle, d'autant que le document final du sommet de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) de Budapest de 1994, dont notre pays est signataire, stipule que 'les Etats participants considèrent que le contrôle politique démocratique des forces militaires, paramilitaires et de sécurité intérieure, ainsi que des services de renseignement et de police est un élément indispensable de la sécurité intérieure'* », in <http://www.cf2r.org/fr/article/article-la-necessaire-mise-en-place-de-commissions-parlementaires-chargees-du-suivi-des-activites-des-services-de-renseignement-1-4.php>, consulté le 11 mars 2017.

¹⁴⁸ « *Le fond du problème vient du fait que les politiques ne considèrent pas le renseignement comme faisant partie de leur processus de décision. Un homme politique français décide à partir de schémas formatés acquis au cours de ses études et ne considère les modifications du monde extérieur que comme des avatars sans portée réelle. Les élites de notre pays n'ont aucune culture du renseignement et l'intérêt pour les services est très ténu dans la classe politique. Pourtant, le renseignement est un enjeu de souveraineté par excellence* », in <http://www.cf2r.org/fr/article/article-la-necessaire-mise-en-place-de-commissions-parlementaires-chargees-du-suivi-des-activites-des-services-de-renseignement-1-4.php>, consulté le 11 mars 2017.

domaine très réservé du pouvoir exécutif »¹⁴⁹. La difficile mise en place d'une telle structure résulte d'une demande de contrôle liée au constat des dérives des services de renseignement (A). Après l'échec de la première demande, une nouvelle demande a été vivement débattue (B), pour aboutir à la création d'une structure parlementaire de contrôle soutenue par l'exécutif (C).

A. Une demande de contrôle liée au constat des dérives des services de renseignement

Le contrôle du renseignement est une question épineuse en France, puisque déjà, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le général de Gaulle avait fait part de son refus à ce que directeur général des études et recherches (DGER) soit entendu « *au début de l'année 1945, (par) la commission de la justice et de l'épuration de l'assemblée consultative* »¹⁵⁰.

La polémique sur les services de renseignement intervient avec, en 1985, l'affaire du *Rainbow Warrior*, où les parlementaires demandent une enquête parlementaire qui ne sera cependant pas mise en place¹⁵¹, dans la mesure où le Premier ministre demande à un conseiller d'Etat, Bernard Tricot, de diligenter une enquête administrative qui mettra hors de cause les services secrets français¹⁵². S'il n'y a pas de commission d'enquête parlementaire, le Premier ministre Laurent Fabius, reconnu néanmoins, le 27 août 1985, dans une déclaration faite à la presse la nécessité d'un contrôle des services de renseignements, sans pour autant proposer la création d'un organisme lié au Parlement à cet effet¹⁵³, puisqu'il va seulement donner « *instruction au ministre de la Défense et au ministre de l'Intérieur d'adresser désormais aux présidents de la commission de la défense de nos deux assemblées parlementaires pour un compte rendu annuel détaillé des activités des services de renseignements placés sous leur responsabilité* »¹⁵⁴. Il faut aussi voir la volonté des parlementaires de créer une structure de contrôle justement parce que seule une enquête administrative a été diligentée, sans qu'une responsabilité soit dégagée dans cette affaire.

Le 29 juin 1988, André Lajoinie¹⁵⁵ et le groupe communiste qu'il présidait à l'Assemblée nationale ont déposé une proposition de loi tendant à la création d'« *une délégation parlementaire permanente chargée du contrôle des activités des services*

¹⁴⁹LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 142.

¹⁵⁰« D'ailleurs, lors du Conseil des ministres du 28 décembre 1945 au cours duquel fut soumis un projet de décret instituant le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) pour succéder à la DGER, le général de Gaulle précisa qu'il fallait éviter, entre autres 'écueils', qu'un 'contrôle soit établi sur les services' », in URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 77.

¹⁵¹Claude FAURE, *op. cit.*, 2004, p. 689.

¹⁵²http://www.liberation.fr/france/2000/06/10/deces-de-bernard-tricot-un-fidele-du-general_329493, consulté le 16 mars 2017.

¹⁵³« Maîtrisant bien sa majorité, le parti socialiste obtint – fait assez rare pour être signalé – que la proposition ne fût pas examinée en commission des lois », in Sébastien LAURENT, *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 140.

¹⁵⁴Claude FAURE, *Aux services de la République, du BCRA à la DGSE*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2004, p. 689.

¹⁵⁵André Lajoinie a été député du Parti communiste français de 1978 à 1993, et de 1997 à 2002.

secrets »¹⁵⁶. Cette délégation commune aux deux assemblées parlementaires aurait compris huit députés et huit sénateurs habilités au secret de la défense nationale, dont la mission aurait été « *de veiller à ce que les activités des services secrets soient conformes aux exigences de sécurité et d'indépendance de la France, aux règles de droit interne et international, aux principes de souveraineté des peuples et des droits de l'homme* »¹⁵⁷. L'amendement déposé par le député André Lajoinie est néanmoins resté sans suite.

B. Une nouvelle demande vivement débattue

La nouvelle demande des parlementaires de création d'une structure de contrôle externe des activités de renseignement a été vivement débattue, alors même qu'une proposition d'une telle création émane des deux assemblées parlementaires (1). Des critiques ont même été avancées par d'autres parlementaires dans l'idée d'améliorer la proposition de création de cette structure de contrôle (2).

1. Une proposition émanant des deux assemblées

En 1999, le Premier ministre Lionel Jospin n'est pas non plus entièrement convaincu par la mise en place d'une Délégation parlementaire au renseignement¹⁵⁸. Pourtant, le pouvoir exécutif doit faire face aux « *retombées d'un autre scandale marquant, celui des écoutes de l'Elysée* »¹⁵⁹. Ainsi, la proposition de loi du 25 mars 1999 portant création d'une Délégation parlementaire au renseignement¹⁶⁰ des députés Paul Quilès¹⁶¹ et Arthur Paecht¹⁶² est déposée et complétée par un rapport¹⁶³ qui « *se prononce sans ambiguïté en faveur de l'instauration d'un contrôle parlementaire des services* »¹⁶⁴.

¹⁵⁶ « Une délégation n'a pas l'importance d'une commission parlementaire permanente dont l'existence est prévue par la Constitution, mais elle permet aux élus de mener à bien de nombreux travaux d'auditions, de réflexions et de suggestions », in FAURE (C.), *op. cit.*, 2004, p. 689-690.

¹⁵⁷ « Cette proposition de loi est fondée sur une vision très noire, très négative des services et de leur travail. Pour André Lajoinie et ses amis, l'activité des services peut s'apparenter à des 'actions terroristes', un 'terrorisme d'Etat', inspirés 'le plus souvent par l'anticommunisme' », in *Ibid.*.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 694-695.

¹⁵⁹ WARUSFEL (B.), *Contre-espionnage et protection du secret. Histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Editions Charles Lavauzelle, 2000, p. 400.

¹⁶⁰ La proposition « 'tendant à la création d'une Délégation parlementaire pour les affaires de renseignement'. Cette proposition visait à créer, dans chaque assemblée, une délégation qui suivrait les activités des services de renseignement 'en examinant leur organisation et leurs missions générales, leurs compétences et leurs moyens' », in GARREC (R.), *Rapport sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°337, 20 juin 2007, p. 19.

¹⁶¹ Paul Quilès a été un député du Parti socialiste de la 1^{ère} circonscription de Tarn, de 1993 à 2007. Il a aussi été ministre de l'Intérieur de 1992 à 1993, ou encore ministre de la Défense de 1985 à 1986.

¹⁶² Arthur Paecht a été un député UMP de la 7^e circonscription du Var, de 1988 à 2002.

¹⁶³ PAECHT (A.), *Rapport sur la proposition de loi tendant à la création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement*, Commission de la défense et des forces armées, Assemblée nationale, n°1951, 23 novembre 1999.

¹⁶⁴ Dans son rapport, Arthur Paecht plaidait pour la création d'une telle structure car elle « *favoriserait l'acquisition de cette culture du renseignement parmi les responsables politiques. [...] Il s'agit en réalité d'enclencher un cercle vertueux, la mise en place d'un contrôle conduisant petit à petit à l'émergence d'une véritable culture du renseignement, qui, elle-même, viendra nourrir la réflexion des parlementaires et la pertinence de leur contrôle* », in Bertrand WARUSFEL, *op. cit.*, 2000, p. 400.

Contestée par les parlementaires¹⁶⁵ (notamment par le député René Galy-Dejean¹⁶⁷), cette proposition fut aussi attaquée, le 29 décembre 1999, dans une tribune du journal *Le Monde*, par Michel Roussin, l'ancien directeur de cabinet d'Alexandre de Marenches, directeur du Service de documentation et de contre-espionnage (SDECE), pour qui, « *il est inconcevable que des parlementaires puissent avoir un droit de regard sur l'utilisation des fonds secrets* »¹⁶⁸ dans le cadre d'une structure parlementaire créée à cet effet. Plus encore, Michel Roussin condamne la proposition du député Paul Quilès en ce que « *la loi qu'on nous propose me semble inutile, sans valeur ajoutée et dangereuse, car pouvant conduire à la paralysie totale de notre dispositif de renseignement* »¹⁶⁹. Concomitamment, le sénateur Nicolas About propose la création d'une Délégation parlementaire du renseignement¹⁷⁰, le 15 septembre 1999, dont l'idée était de créer une structure « *composée de quatre sénateurs et quatre députés, et chargée d'évaluer 'la politique nationale du renseignement'* »¹⁷¹.

Face à ce débat, les députés Paul Quilès et Arthur Paecht répondent, le 25 janvier 2000, dans le même journal *Le Monde*, en défendant l'idée contraire des développements de Michel Roussin, en effet, « *il n'y a aucune raison valable pour que la France interdise à son Parlement, c'est-à-dire la représentation nationale, d'exercer le contrôle que lui reconnaît la Constitution* »¹⁷². Face à l'hostilité rencontrée par le Rassemblement pour la République (RPR) et au lobbying des services de renseignement, la proposition de loi est écartée du débat politique¹⁷³.

Parallèlement à la proposition des députés, le sénateur Serge Vinçon proposa lui aussi, en 1999, la création d'un contrôle parlementaire du renseignement¹⁷⁴. A la différence de la proposition émanant de l'Assemblée nationale, le rapport du sénateur proposait quant à lui que « *les rapports de ces comités [de contrôle] étaient confidentiels et destinés seulement aux deux principaux responsables de l'exécutif* »¹⁷⁵.

¹⁶⁵ « *En novembre 1999, Arthur Paecht rendit un long rapport très favorable sur la proposition Quilès. Discuté en Commission de la défense nationale et des forces armées (CNDFA), le rapport rencontra l'opposition très ferme de René Galy-Dejean au nom du RPR* », in LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 141.

¹⁶⁶ René Galy-Dejean a été député de la 13^e circonscription de Paris de 1991 à 2007.

¹⁶⁷ Paradoxalement, le président de la Commission de vérification des fonds spéciaux de 2002 à 2007, René Galy-Dejean, fortement opposé à la création d'une Délégation parlementaire au renseignement en 1999, « *changea radicalement d'avis sur le contrôle parlementaire* », in *Ibid.*.

¹⁶⁸ FAURE (C.), *op. cit.*, 2004, p. 694-695.

¹⁶⁹ *Ibid.*.

¹⁷⁰ Sénat, proposition de loi portant création d'une délégation parlementaire dénommée Délégation parlementaire du renseignement, n°492, 15 septembre 1999.

¹⁷¹ GARREC (R.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 19.

¹⁷² « *Les parlementaires français nous semblent être autant dignes de confiance que leurs homologues anglo-saxons pour effectuer avec sens des responsabilités la mission de contrôle dont il est question [...]. Il est temps que le Parlement se prononce en connaissance de cause sur les budgets qui lui sont présentés au lieu d'accorder un blanc-seing budgétaire aux services de renseignements* », in Claude FAURE, *op. cit.*, 2004, p. 695.

¹⁷³ MADELIN (P.), *Dans le secret des services*, Denoël, Paris, 2007, p. 292.

¹⁷⁴ VINÇON (S.), BRISEPIERRE (P.), CALDAGUÈS (M.), CALJEMANE (R.), GOULET (D.), HUSSON (R.), de LA MALÈNE (C.) et Del ICCHIA (R.), Proposition de loi modifiant l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant création de comités parlementaires d'évaluation de la politique nationale de renseignement à l'Assemblée nationale et au Sénat, Sénat, n°236, 23 février 1999.

¹⁷⁵ LAURENT (S.-Y.), *op. cit.*, juillet-septembre 2010, p. 141.

2. Des critiques parlementaires appelant à améliorer la proposition de création

Chez les parlementaires, l'idée de la création d'une Délégation parlementaire au renseignement précédemment proposée est aussi combattue dans le fond mais pas sur le principe d'un contrôle parlementaire. A la suite des propositions des députés et du sénateur en 1999, il s'avère que l'échec de la création d'une telle structure de contrôle reposait sur la volonté des autres parlementaires de refuser une telle idée¹⁷⁶.

En 2002, les députés Gilles Carrez et Bernard Carayon, dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2003 estiment que *« s'il est souhaitable d'éclairer le cadre de certaines des missions de l'Etat à la fois plus délicates et les plus vitales pour la nation, il ne serait pas raisonnable, pour autant, de souscrire à une approche anglo-saxonne soumettant les services au contrôle permanent et pointilleux du Parlement »*¹⁷⁷. L'intérêt de l'idée de Bernard Carayon est double, non seulement reprendre la proposition de Paul Quilès et d'Arthur Paecht est autant intéressante que nécessaire quant à la création d'une Délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, mais par ailleurs, le député Bernard Carayon tourne aussi sa réflexion *« sur le financement de la DGSE, alors que jusqu'ici personne n'avait pensé à agréger les différentes lignes budgétaires en soutenant qu'au Parlement personne ne s'était intéressé auparavant à la question »*¹⁷⁸.

Ainsi, les propositions de 1999 ainsi que celle de 2002 ont offert plusieurs solutions différentes pour l'instauration d'un contrôle parlementaire¹⁷⁹ sans que soit évoqué un dialogue avec les autorités administratives indépendantes ou avec les juridictions. Les différentes propositions correspondent donc à l'idée d'une nécessité du contrôle parlementaire à l'égard des décisions de l'exécutif répercutées par les services de renseignement, *« pour autant, ce contrôle parlementaire qui, par nature, ne concernera jamais le contenu précis des activités des services et de leurs opérations, ne pourra remplacer les autres instruments de contrôle et de coordination qu'il convient de développer et d'encadrer juridiquement »*¹⁸⁰.

¹⁷⁶Ainsi, *« en novembre 1999, pour s'opposer à la création d'une Délégation parlementaire au renseignement (DPR), le RPR déploya de multiples arguments dont celui de l'immixtion du Parlement dans un domaine relevant traditionnellement de l'exécutif »*, in Ibid..

¹⁷⁷Bernard Carayon *« désapprouve formellement le projet nourri régulièrement d'une structure parlementaire permanente chargée du renseignement ainsi que le contrôle des élus sur les fonds spéciaux tel qu'il a été défini par la loi de finances initiale pour 2002. Les formes administratives budgétaires et humaines de l'action clandestine doivent rester secrètes. Il en va de la sécurité de nos agents et du succès de leurs missions, objectifs évidemment supérieurs à tout autre. Ici, les droits de l'Etat commandent l'Etat de droit »*, in CARREZ (G.) et CARAYON (B.), *Rapport d'information sur le projet de loi de finances pour 2003*, Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan, Assemblée nationale, n°256, Annexe n°36, Secrétariat général de la défense nationale et Renseignement, 10 octobre 2002, p. 5.

¹⁷⁸MADELIN (P.), *op. cit.*, 2007, p. 292.

¹⁷⁹*« Soit une délégation parlementaire commune aux deux assemblées, soit une commission de contrôle composée en partie de parlementaires nommés par chaque assemblée, soit une commission de contrôle composée exclusivement de parlementaires nommés par le Premier ministre »*, in GARREC (R.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 20.

¹⁸⁰WARUSFEL (B.), *op. cit.*, 2000, p. 401.

C. La création d'une structure parlementaire de contrôle soutenue par l'exécutif

Dans son rapport sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers du 16 novembre 2005, le député Alain Marsaud s'était étonné que la France soit « *pratiquement le seul pays démocratique occidental à ne pas disposer d'une structure parlementaire ou para-parlementaire de contrôle des services de renseignement* »¹⁸¹. Si le député Alain Marsaud relance donc l'idée qu'un organisme de contrôle parlementaire du renseignement soit mis en place, le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy va aussi influencer en proposant l'instauration d'un tel contrôle parlementaire et promet de « *mettre en place un groupe de travail avec un représentant par groupe parlementaire et les chefs des services de renseignement* »¹⁸², sans qu'une décision définitive soit prise à ce sujet¹⁸³.

Le projet d'un dispositif de contrôle du renseignement a évolué vers le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement¹⁸⁴. Le souhait d'un cadre législatif sur le contrôle parlementaire du renseignement était par ailleurs souhaité par le Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN) jugeant que « *le cadre juridique est flou et relève du domaine réglementaire et non pas de la loi. Il n'est pas sans permettre des écarts et suscite des soupçons d'opacité* »¹⁸⁵.

A la lumière du projet de loi et du fait que « *le Parlement français n'est pas en mesure actuellement de connaître de l'activité des services de renseignement* »¹⁸⁶, les sénateurs membres de la commission des lois ont demandé, dans un souci d'un contrôle parlementaire plus efficace, que non seulement cette Délégation soit élargie de six à huit membres, mais aussi qu'elle dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour exercer son contrôle¹⁸⁷. Un autre avis rendu en juin 2007 abonde aussi dans le sens du constat que la démarche entre le Parlement et les services de renseignement « *souffre de l'absence d'un cadre clair régissant les relations entre les organes compétents du*

¹⁸¹ « *La généralisation quasi-totale de ce type de contrôle fait douter que l'existence d'une telle Commission soit un frein à l'action des services de renseignement* », in MARSAUD (A.), *op. cit.*, 16 novembre 2005, p. 27.

¹⁸² MADELIN (P.), *op. cit.*, 2007, p. 292.

¹⁸³ « *Toutefois, ne s'estimant pas capable de départager entre ces solutions, il avait souhaité ne pas prendre une décision hâtive afin de mettre au point la rédaction qui combine au mieux discrétion, transparence et démocratie* », in GARREC (R.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 20.

¹⁸⁴ Sénat, *projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement*, n°326, 22 février 2007.

¹⁸⁵ JUNGHANS (P.), *op. cit.*, 2006, p. 16.

¹⁸⁶ GARREC (R.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 8.

¹⁸⁷ Les sénateurs membres de la commission des lois ont demandé de modifier le projet de loi : « - en précisant que la Délégation a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement ; - en élargissant les possibilités de procéder à des auditions au Premier ministre ainsi qu'aux personnes ne relevant pas des services de renseignement ; - en prévoyant la remise d'un rapport public chaque année ; - en rendant la Délégation destinataire du rapport de la commission de vérification des fonds spéciaux créée en 2002 », in *Ibid.*, p. 5.

Parlement et les services »¹⁸⁸, ce qu'a constaté aussi Claude Silberzahn, ancien directeur général de la sécurité extérieure¹⁸⁹.

L'unique article du projet de loi instaurant un contrôle parlementaire du renseignement est ainsi demandé et salué par les parlementaires, dans la mesure où la mise en place d'un tel mécanisme fait écho à l'article 24 de la Constitution selon lequel le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques, car « *une telle instance doit permettre à des parlementaires qualifiés d'évaluer la politique de renseignement sans interférer dans sa conduite* »¹⁹⁰. Mais, ce contrôle n'aura pas pour but d'être un frein à l'action des services de renseignement, il doit au contraire s'observer comme un lien favorisant le dialogue entre les parlementaires et les services secrets¹⁹¹.

§ 2 : La Délégation parlementaire au renseignement

Avec la loi du 9 octobre 2007 portant création d'une Délégation parlementaire au renseignement¹⁹², il est inséré un article 6 nonies à l'ordonnance 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires¹⁹³, avec la création d'une Délégation parlementaire au renseignement qui « *exerce le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine. A cette fin, elle est destinataire des informations utiles à l'accomplissement de sa mission* »¹⁹⁴. La Délégation parlementaire au renseignement bénéficie d'une organisation rationalisée (A), et de l'extension nécessaire de ses prérogatives intervenue en 2013 (B), avec, en outre, une prise en compte effective de la politique publique du renseignement en 2015 (C). Enfin, et à la suite des réformes menées concernant la structure parlementaire de contrôle, cette dernière a accru ses prérogatives avec l'absorption de la Commission de vérification des fonds spéciaux au sein de la Délégation parlementaire au renseignement (D).

A. L'organisation rationalisée de la Délégation parlementaire du renseignement

L'organisation rationalisée résulte du fait que la Délégation est un organe commun aux deux assemblées parlementaires (1) avec une mission inhérente à sa

¹⁸⁸VINÇON (S.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 6.

¹⁸⁹« *Aujourd'hui, le lien du Service avec le Parlement se réduit à des rencontres brèves et informelles avec les rapporteurs du budget général de la défense... La qualité de l'échange ouvert en ces occasions autorise à penser qu'une approche plus hardie permettrait, tout en sauvegardant la part de secret nécessaire, de faire comprendre les fins poursuivies et les moyens qu'il convient d'y consacrer* », in *Ibid.*, p. 6-7.

¹⁹⁰Le projet de loi « *visé à concilier la nécessaire information du Parlement et la préservation de l'efficacité de l'action des services, en posant certaines limites à l'étendue des informations à caractère secret dont pourra connaître la Délégation* », in *Ibid.*, p. 21.

¹⁹¹Le projet de loi « *s'inscrit également dans une vision pragmatique de nature à favoriser l'établissement, entre la Délégation parlementaire et les responsables des services, d'une relation de confiance absolument essentielle au succès de la démarche. Il n'y a aujourd'hui aucune raison de douter que cette confiance s'instaurera, au bénéfice de la politique du renseignement de notre pays* », in *Ibid.*, p. 22.

¹⁹²L. n°2007-1443 du 9 octobre 2007 préc..

¹⁹³Ord. n°58-1100 du 17 novembre 198 préc..

¹⁹⁴*Ibid.*, art. 6 nonies I.

création (2), dont le contrôle est permis par l'habilitation des membres de la Délégation au secret défense (3).

1. Un organe commun aux deux assemblées parlementaires

La Délégation parlementaire au renseignement comprend huit membres¹⁹⁵, à part égale de chaque assemblée parlementaire française, où « *les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés respectivement des affaires de sécurité intérieure et de défense sont membres de droit* »¹⁹⁶ de ladite Délégation, avec une présidence alternativement exercée par un membre de droit de chaque assemblée¹⁹⁷. Il y a ainsi deux membres de droits pour chaque assemblée car présidant une commission liée à la sécurité intérieure ou à la défense, et quatre autres parlementés désignés à part égale par le président de chaque assemblée « *de manière à assurer une représentation pluraliste* »¹⁹⁸.

La Délégation parlementaire au renseignement est donc un organe commun aux deux assemblées parlementaires. Alors que si l'usage veut qu'un tel organe commun aux deux assemblées soit dénommé office, pour cette structure vouée aux activités de renseignement, « *la nature des missions de ce nouvel organisme le rapprocherait plutôt de la catégorie des délégations parlementaires, les offices ayant surtout une vocation d'expertise* »¹⁹⁹.

2. La mission de la Délégation inhérente à sa création

La mission de la Délégation est inhérente à sa création, c'est-à-dire qu'elle a pour but la surveillance de l'activité générale des services de renseignement (1°). Ce contrôle est rendu public par le biais d'un rapport mais a évolué timidement dans l'approfondissement de son étude des activités de renseignement (2°)

1° La surveillance de l'activité générale des services de renseignement

La Délégation parlementaire au renseignement a une mission de surveillance de l'activité générale des services français de renseignement²⁰⁰ relevant hiérarchiquement du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Economie et du ministre des Armées²⁰¹. Le critère généraliste du contrôle sur l'aspect non opérationnel mais bien « *limité à l'examen de la politique, de l'administration est des finances des agences (comme c'est*

¹⁹⁵Les membres actuels de la Délégation sont : Patricia Adam (président), Philippe Bas et Dominique Raimbourg (vice-présidents), Michel Boutant et Jacques Myard (deuxièmes vice-présidents), Jean-Pierre Raffarin (membre de droit) et François-Noël Buffet, *in* <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/delegation-parlementaire-au-renseignement/%2528block%2529/24531>, consulté le 20 mars 2017.

¹⁹⁶Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies II al. 1.

¹⁹⁷*Ibid.*

¹⁹⁸*Ibid.*, art. 6 nonies II al. 2.

¹⁹⁹GARREC (R.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 22.

²⁰⁰Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies I al. 1.

²⁰¹*Ibid.*, art. 6 nonies III al. 1.

le cas au Royaume-Uni) est en mesure de remplir plus facilement son rôle dans l'arène publique et peut agir avec moins de contraintes liées au caractère secret de l'agence »²⁰². La prise en compte de la surveillance de l'activité générale des services et non de l'aspect opérationnel résulte de la position rendue par le Conseil constitutionnel sur le sujet, dans sa décision du 27 décembre 2001, en censurant la disposition du contrôle des opérations en cours par la Commission de vérification des fonds spéciaux, et en estimant que « *s'il appartient au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l'usage qui en a été fait, il ne saurait, en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d'opération en cours* »²⁰³.

Pour effectuer sa mission de contrôle, le dispositif parlementaire avait, avec la loi du 9 octobre 2007 précitée, le droit d'entendre les directeurs des services de renseignement relevant des ministres de l'Intérieur, de l'Economie et de la Défense, mais aussi « *le Premier ministre, les ministres et le secrétaire général de la défense nationale* »²⁰⁴.

2° L'évolution timide de l'approfondissement des rapports publics

Si les parlementaires sont habilités au secret de la défense nationale, tout autant que le sont leurs travaux, ils rendent chaque année un rapport qui est quant à lui public et « *dressant un bilan de son activité* »²⁰⁵. Ainsi, avant 2011²⁰⁶, le rapport de la Délégation parlementaire au renseignement était très sommaire car se résumant à être un bilan d'activité avec le nombre de réunions de travail, d'auditions et de déplacements. Si la philosophie des membres de la Délégation résidait dans l'idée de ne pas trop dévoiler d'informations sur les activités des services de renseignement, « *on peut se demander quelle est la cohérence d'une structure parlementaire dont la production n'est destinée à informer ni le Parlement, ni même les citoyens, mais seulement le pouvoir exécutif* »²⁰⁷. C'est par la « *vacuité des rapports publics de la DPR* »²⁰⁸ qu'à l'inverse la presse agit et enquête, de manière plus partisane et polémique, de telle sorte que « *dans les moments difficiles, la carence de la DPR a jeté un voile sombre sur son utilité et sur l'effectivité de sa mission* »²⁰⁹. Il en ressortait ainsi la question de l'utilité d'une telle structure qui sans avoir à dévoiler des secrets d'Etat pouvait néanmoins informer la population, même sommairement, à la place d'un silence confinant à la gêne voire à l'inexpertise, et ce faisant, « *les parlementaires de la DPR ont donc préféré laisser les*

²⁰²Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2009, p. 103.

²⁰³Cons. const., 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, déc. n°2001-456 DC, § 45.

²⁰⁴L. n°2007-1443 du 9 octobre 2007 préc., art. 1.

²⁰⁵Le rapport public de la Délégation « *ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale* », Ord. n°58-1100 préc., art. 6 nonies VI al.

6.

²⁰⁶URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 88.

²⁰⁷« *Cette considération ne manque pas de susciter quelques interrogations philosophiques et juridiques concernant le respect de la séparation des pouvoirs. Car, en fin de compte, le Parlement fait le choix de ne pas rendre compte aux électeurs mais à l'autorité qu'il est supposé contrôler* », in *Ibid.*, p. 87.

²⁰⁸*Ibid.*.

²⁰⁹*Ibid.*, p. 88.

citoyens s'enquérir d'informations parfois erronées plutôt que de leur fournir un cadre d'expertise que l'on pourrait légitimement attendre de leur part »²¹⁰.

Cette situation a évolué quand, « *pour la première fois, dans son rapport public pour 2011, elle a fourni quelques indications succinctes quant aux travaux menés* »²¹¹. Alors que le rapport pour l'année 2010²¹² était succinct et se limitait à donner le nombre de réunions et d'auditions, le rapport pour l'année 2011 ajoute quelques éléments supplémentaires tendant à préciser les sujets et menaces qui retiennent son attention²¹³. Le rapport pour l'année 2012 est quelque peu plus étoffé, avec une dizaine de pages supplémentaires sur les menaces pour la sécurité nationale mais aussi les recommandations de la Délégation en matière de renseignement²¹⁴.

Le véritable travail de fond a été accompli avec le rapport pour l'année 2014, où le président de la Délégation, Jean-Jacques Urvoas a précisé que le rapport en question « *ne ressemble pas à ses prédécesseurs, mais en sus, il correspond à une volonté affirmée d'entériner une véritable rupture avec les pratiques antérieures* »²¹⁵. Alors que les rapports précédents comprenaient entre une douzaine et une vingtaine de pages, ce rapport documenté comprend quant à lui 177 pages, avec pour ambition « *de retracer le plus précisément possible la totalité de l'action de la DPR* »²¹⁶. Cette volonté d'approfondir le contrôle et d'en rendre un compte rendu étendu est ainsi à mettre en lien avec la loi du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019²¹⁷ modifiant le rôle de la Délégation et lui donnant dorénavant deux missions, à savoir « *exercer le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évaluer la politique publique en ce domaine* »²¹⁸.

3. Un contrôle permis par l'habilitation des membres au secret défense

Si le contrôle démocratique des activités de renseignement peut être exercé, la condition intrinsèque doit être le respect du secret de la défense nationale, de telle sorte que « *seul un organe parlementaire spécifique dédié au suivi des services de*

²¹⁰*Ibid.*, p. 89.

²¹¹« *Avance notable mais dérisoire* », in *Ibid.*, p. 77.

²¹²WARSMANN (J.-L.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2010*, Assemblée nationale, n°3044, Sénat, n°188, 17 décembre 2010.

²¹³Par exemple, « *la Délégation parlementaire au renseignement a accordé une attention particulière aux enjeux soulevés par l'intelligence économique et à la nouvelle organisation administrative consécutive à la création de la délégation interministérielle à l'intelligence économique* », in CARRERE (J.-L.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011*, Assemblée nationale, n°83, Sénat, n°672, 17 juillet 2012, p. 12.

²¹⁴Outre les éléments formels tendant aux premiers rapports, la Délégation va développer sommairement plusieurs thèmes retenant son attention : les conséquences de l'affaire Merah en matière de renseignement intérieur, la réforme inaboutie de l'organisation du renseignement, l'évolution en matière de moyens humains et techniques, les lacunes des capacités techniques, le cyberspace, le cadre juridique du renseignement ou encore la nécessité de renforcer le contrôle parlementaire, in ADAM (P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012*, Assemblée nationale, n°1012, Sénat, n°557, 30 avril 2013.

²¹⁵URVOAS (J.-J.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014*, Assemblée nationale, n°2482, Sénat, Sénat, n°201, 18 décembre 2014, p. 7.

²¹⁶*Ibid.*.

²¹⁷L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 préc..

²¹⁸Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies I.

renseignement et obéissant à des règles particulières de confidentialité peut permettre d'instaurer des relations de confiance avec les services »²¹⁹.

Le caractère secret lié à la structure parlementaire de contrôle du renseignement est par ailleurs renforcé par le fait que des locaux sécurisés ont été spécifiquement²²⁰ apprêtés pour les réunions de la Délégation, mais aussi pour consulter et conserver les documents sensibles²²¹.

Ainsi, les parlementaires membres de cette structure de contrôle sont habilités au secret de la défense nationale²²² et couverts par l'article 413-9 du Code pénal²²³. A plus forte raison, les travaux rendus par cette commission sont eux aussi couverts par le secret de la défense nationale²²⁴.

B. L'extension nécessaire des prérogatives intervenue en 2013

Avec la réforme intervenue par la loi du 18 décembre 2013 précitée, la Délégation parlementaire au renseignement exerce un contrôle affirmé de la politique publique du renseignement (1), amenant au constat d'une extension sensible des prérogatives de la Délégation parlementaire au renseignement (2).

1. Un contrôle affirmé de la politique publique du renseignement

Après la mise en place du dispositif parlementaire de contrôle du renseignement, le contrôle étant encore insuffisant, le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 a mis en avant la nécessité d'une amélioration des moyens consacrés aux activités de renseignement dont ceux liés à la Délégation parlementaire au renseignement, de telle sorte qu'il a été prévu « *l'extension du rôle de la Délégation parlementaire au renseignement pour permettre au Parlement d'exercer dans ce domaine, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du renseignement* »²²⁵. Si la loi du 9 octobre 2007 précitée avait expressément axé le contrôle sur l'activité générale des services de renseignement, avec l'alternance

²¹⁹GARREC (R.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 10.

²²⁰« Cette salle ne dispose d'aucun accès à des réseaux téléphoniques ou audiovisuels [...]. Elle ne dispose d'aucune fenêtre ouverte vers l'extérieur de l'Assemblée nationale et a fait l'objet d'un examen minutieux des services de sécurité », in URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 18 décembre 2014, p. 25.

²²¹« La sécurisation des locaux concerne, de prime abord, les endroits où peuvent se tenir les réunions ; à savoir certaines salles – adaptées et ayant fait l'objet d'un diagnostic de sécurité – du Sénat et de l'Assemblée nationale. En effet, les réunions de la Délégation parlementaire se tiennent, selon l'origine parlementaire du président en exercice, au Sénat ou à l'Assemblée nationale. Dans un même registre, chacune des deux chambres dispose d'un local sécurisé, seuls endroits où les documents de la Délégation peuvent être consultés. Y sont en effet stockés les documents protégés par le secret de la défense nationale transmis à la Délégation, les comptes rendus des réunions et les documents de travail de la Délégation », in BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *op. cit.*, 2012, p. 927.

²²²Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies IV al. 1.

²²³« Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès », CP, art. 413-9 al.1.

²²⁴Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies V al. 1.

²²⁵*Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 137.

politique issue des élections de 2012, la nouvelle majorité « *a décidé de modifier les domaines d'intervention de la DPR* »²²⁶.

La loi du 18 décembre 2013 précitée indique à plus forte raison que le contrôle ne peut porter en aucune façon sur l'aspect opérationnel²²⁷, tout en apportant l'idée importante d'une évaluation de la politique publique du renseignement en ce domaine²²⁸. Par cette mise à jour de la législation, il est ainsi pris en compte, aussi bien du rôle de contrôle du Parlement sur le Gouvernement que de l'évaluation des politiques publiques menée

Outre le fait qu'elle met en évidence le fait que la Délégation parlementaire au renseignement est « *commune à l'Assemblée nationale et au Sénat* »²²⁹, la loi 2013-1168 vient préciser que pour assurer sa mission de contrôle de l'activité générale des services de renseignement, elle bénéficie d'une obligation de communication des éléments tendant aux décisions de coordination et des informations budgétaires sur ces services spécialisés²³⁰, dont des éléments relevant du plan national d'orientation du renseignement²³¹. La communication de ces documents est une réelle avancée pour le contrôle parlementaire puisque « *pareille initiative profite évidemment aux parlementaires qui peuvent dorénavant par ce biais contrôler tout à la fois l'action du Gouvernement, l'utilisation des crédits votés et l'activité générale des services* »²³².

De plus, le contrôle parlementaire est approfondi car la loi du 18 décembre 2013 précitée permet aussi une communication des rapports rendus par les services d'inspection des différents ministères, dont particulièrement l'inspection des services de renseignement²³³.

²²⁶ de MAISON ROUGE (O.), *Le droit du renseignement. Renseignement d'Etat, renseignement économique*, Lexis Nexis, Paris, 2016, p. 76-77.

²²⁷ « *Ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter ni sur les activités opérationnelles de ces services, les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard et le financement de ces activités, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement* », Ord. n°58-1100 préc., art. 6 nonies I al. 5.

²²⁸ L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 préc., art. 12.

²²⁹ Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies I al. 1.

²³⁰ « *Lui sont notamment communiqués : 1° La stratégie nationale du renseignement ; 2° des éléments d'information issus du plan national d'orientation du renseignement ; 3° un rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits consacrés au renseignement et le rapport annuel d'activité des services spécialisés de renseignement [...]* », L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013, préc., art. 12.

²³¹ « *Il fut décidé d'établir une liste non exhaustive (usage du 'notamment') des documents nécessairement 'communiqués' à la DPR. Parmi eux, 'la stratégie nationale du renseignement, des éléments d'information issus du plan national d'orientation du renseignement...' Comme l'a expliqué le rapporteur, M. Patrice Verchère, la formulation retenue pour le PNOR visait à ne pas contraindre le Gouvernement à transmettre un document comportant des éléments opérationnels, en contradiction avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 2001 ou, au contraire, à communiquer un document trop édulcoré au point de n'avoir aucune réelle utilité* », in URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 18 décembre 2014, p. 16.

²³² « *De plus, les moyens existent maintenant pour légitimer l'action des services de façon plus manifeste en la rendant en partie publique, concourant ainsi à la diffusion d'une culture de renseignement débarrassée de l'empire du soupçon. Enfin, le pouvoir exécutif lui-même dispose d'outils de pilotage et de performance budgétaires qui lui faisaient défaut jusqu'alors gravement défaut* », in *Ibid.*, p. 18.

²³³ « *En outre, la Délégation peut solliciter du Premier ministre la communication de tout ou partie des rapports de l'inspection des services de renseignement ainsi que des rapports des services d'inspection générale des ministères portant sur les services de renseignement qui relèvent de leur compétence* », Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies al. 4.

2. Une extension sensible des prérogatives de la Délégation parlementaire au renseignement

Par ailleurs, en plus de la communication des documents, l'extension notable des pouvoirs de la structure parlementaire de contrôle du renseignement concerne aussi l'audition des nombreuses autorités ayant un rôle dans la prise de décision des activités de renseignement, à savoir « *le Premier ministre, les ministres compétents, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le coordonnateur national du renseignement, le directeur de l'Académie du renseignement, les directeurs en fonction des services [...], accompagnés des collaborateurs de leur choix en fonction de l'ordre du jour de la Délégation ainsi que toute personne placée auprès de ces directeurs et occupant un emploi pourvu en Conseil des ministres* »²³⁴. Enfin, dans le cadre d'un meilleur dialogue avec les autorités administratives indépendantes²³⁵, les présidents de la Commission du secret de la défense nationale et de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement peuvent présenter leur rapport d'activités devant la Délégation²³⁶. L'extension de l'audition à ces autorités supplémentaires est une avancée allant « *dans le sens d'un contrôle parlementaire de l'intégralité de la politique publique du renseignement et non des seuls services, ce qui constitue indéniablement un progrès* »²³⁷.

Par cette réforme de 2013, les moyens d'audition et d'information de la Délégation ont été étendus dans souci d'efficacité du contrôle, tout en respectant les limitations liées au secret de la défense nationale, amenant à penser que « *la réforme précitée de 2013 a considérablement accru le champ d'action de la DPR* »²³⁸. Mais, il est normal que l'extension des prérogatives sont perçue comme considérable à partir du moment où la structure parlementaire avait été créée sans avoir de véritables moyens d'action²³⁹.

Le décret du 12 mai 2014²⁴⁰ intervient par ailleurs pour désigner les services spécialisés de renseignement²⁴¹ concernés par les potentiels contrôles de la Délégation, à

²³⁴ « *La Délégation peut également entendre les directeurs des autres administrations centrales ayant à connaître des activités des services* », *Ibid.*, art. 6 nonies III al. 1.

²³⁵ « *Le pont ainsi établi favorisera une meilleure connaissance par les parlementaires de thématiques relatives aux activités de renseignement. Cette novation, dont il faut se féliciter, va aussi permettre d'instaurer un point de jonction entre deux modalités du contrôle externe (le contrôle externe de légalité et de proportionnalité et celui de responsabilité, soit le contrôle parlementaire)* », in URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 18 décembre 2014, p. 23.

²³⁶ Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies III al. 4.

²³⁷ *Ibid.*, p. 23.

²³⁸ VADILLO (F.), *op. cit.*, 2016, p. 225.

²³⁹ Le député Alain Marsaud avait fait le constat d'une structure sans grandes compétences. En effet, ce dernier a estimé, « *lors de la séance du 5 décembre 2012 consacrée à l'examen d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés : 'la majorité de 2007 a décidé de créer une délégation, dont on ne sait pas trop l'objet : pas le contrôle, peut-être le suivi. Certains d'entre vous ici ont fait semblant d'en être satisfaits. Disons qu'elle permet au moins d'examiner le budget des services de renseignement et de passer quelques instants avec leurs responsables* », in *Ibid.*, p. 224.

²⁴⁰ D. n°2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement, *JORF*, n°111, 14 mai 2014, p. 7 968, texte n°1.

savoir « *la Direction générale de la sécurité extérieure, la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, la Direction du renseignement militaire, la Direction générale de la sécurité intérieure, le service à compétence nationale dénommé 'Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières' et le service à compétence nationale dénommé 'Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins' »*²⁴².

L'intérêt de la modification intervenue par la loi du 18 décembre 2013 précitée est de répondre à la critique formulée en 2007 selon laquelle la Délégation parlementaire au renseignement se cantonnait au contrôle de l'activité générale des services de renseignement. Désormais, cette structure parlementaire voit son rôle affermi par le fait qu'elle évalue aussi la politique publique du renseignement²⁴³.

C. La prise en compte effective de la politique publique du renseignement en 2015

Alors que la loi 2013-1168 précitée avait accru les compétences de la Délégation parlementaire au renseignement afin qu'elle exerce une mission effective de contrôle, la dernière modification a été apportée par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement donnant un cadre juridique effectif aux activités de renseignement²⁴⁴. De la sorte, les services de renseignement déjà concernés par les législations précédentes sont désormais renvoyés aux articles L. 811-2²⁴⁵ et L. 811-4²⁴⁶ du Code de la sécurité intérieure.

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) s'étant substituée à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la loi 2015-912 précitée procède à la substitution de nom de l'autorité administrative indépendante tout en ajoutant que désormais, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement doit donner à la structure de contrôle parlementaire²⁴⁷ les observations qu'elle adresse au Premier ministre qu'elles soient

²⁴¹Cités avec le D. 2014-474 du 12 mai 2014 précité, à l'art. D. 1122-8-1 C. déf., depuis le D. n°2015-1185 du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement, *JORF*, n°225, 29 septembre 2015, p. 17 344, texte n°1, l'art. D. 1122-8-1 C. déf. renvoie à l'art. R811-1 CSI.

²⁴²CSI, art. R811-1.

²⁴³de MAISON ROUGE (O.), *op. cit.*, 2016, p. 77.

²⁴⁴L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2.

²⁴⁵« Les services spécialisés de renseignement sont désignés en décret en Conseil d'Etat. Ils ont pour missions, en France et à l'étranger, la recherche, la collecte, l'exploitation et la mise à disposition du Gouvernement des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques ainsi qu'aux menaces et aux risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation. Ils contribuent à la connaissance et à l'anticipation de ces enjeux ainsi qu'à la prévention et à l'entrave de ces risques et de ces menaces », CSI art. L. 811-2.

²⁴⁶« Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, désigne les services, autres que les services spécialisés de renseignement, relevant des ministres de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice ainsi que des ministres chargés de l'Economie, du Budget ou des Douanes, qui peuvent être autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre dans les conditions prévues au même livre. Il précise, pour chaque service, les finalités mentionnées à l'article L. 811-3 et les techniques qui peuvent donner lieu à autorisation », *Ibid.*, art. L. 811-4.

²⁴⁷Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies I al. 2 5°.

d'ordre général²⁴⁸ ou liées à chaque technique de recueil du renseignement²⁴⁹. Outre les observations données par l'autorité administrative indépendante, le président de cette dernière structure peut être invité à « *présenter [à la Délégation] le rapport d'activité de la Commission ainsi que les observations que la Commission adresse au Premier ministre [...] et les avis que la Délégation demande à la Commission* »²⁵⁰. Cette faculté donnée à la Délégation est aussi possible à l'égard du président de la Commission du secret de la défense nationale²⁵¹.

Enfin, la loi relative au renseignement a aussi étendu l'audition, non seulement au Premier ministre, ce qui était le cas auparavant, mais aussi, et désormais avec une périodicité semestrielle²⁵², aux personnes déléguées par le Premier ministre²⁵³ qui ont autorisé des techniques de recueil de renseignement²⁵⁴.

Avec les modifications législatives apportées en 2013 et en 2015, il y a désormais un dialogue possible et effectif, à la fois avec les services de renseignement, les autorités de liées à la coordination des activités de renseignement, mais aussi les autorités administratives indépendantes en charge du contrôle des techniques de renseignement ou de la déclassification des documents couverts par le secret de la défense nationale. A titre d'illustration, le directeur général de la sécurité extérieure et le directeur général de la sécurité intérieure ont été entendus par la Délégation parlementaire au renseignement à la suite des attentats du 13 novembre 2015²⁵⁵.

²⁴⁸ « *La Commission peut adresser au Premier ministre, à tout moment, les observations qu'elle juge utiles. Ces observations sont communiquées par le Premier ministre à la Délégation parlementaire au renseignement, sous réserve du respect du dernier alinéa du I et du premier alinéa du IV de l'article 6 nonies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* », CSI, art. L. 833-10.

²⁴⁹ « *Dans le respect du secret de la défense nationale et sans révéler des procédures ou des méthodes opérationnelles, le rapport public de la Commission fait état du nombre : 1° de demandes dont elle a été saisie et d'avis qu'elle a rendus ; 2° de réclamations dont elle a été saisie ; 3° de recommandations qu'elle a adressés au Premier ministre et de suites favorables données à ces recommandations ; 4° d'observations qu'elle a adressées au Premier ministre et d'avis qu'elle a rendus sur demande ; 5° d'utilisation des procédures d'urgence définies aux articles L. 821-5 ; 6° de recours dont elle a saisi le Conseil d'Etat et de recours pour lesquels elle a produit des observations devant lui* », *Ibid.*, art. L. 833-9.

²⁵⁰ Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies III al. 4.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Ibid.*, art. 6 nonies III al. 2.

²⁵³ « *L'autorisation de mise en œuvre des techniques mentionnées au titre V du présent livre est délivrée par le Premier ministre pour une durée maximale de quatre mois. Le Premier ministre ne peut déléguer cette attribution individuellement qu'à des collaborateurs directs habilités au secret de la défense nationale. L'autorisation comporte les motivations et mentions prévues aux 1° à 6° de l'article L. 821-2. Toute autorisation est renouvelable dans les mêmes conditions que celles prévues au présent chapitre* », CSI, art. L. 821-4 al. 1.

²⁵⁴ Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies III al. 3.

²⁵⁵ La Délégation parlementaire au renseignement « *a pu apprécier le degré maximal de mobilisation des services, qui concentrent leurs moyens et leurs compétences pour prévenir et déjouer, autant que faire se peut, de nouvelles attaques, et prendre connaissance de l'adaptation des dispositifs mis en œuvre* », in <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/delegation-parlementaire-au-renseignement/secretariat/a-la-une/audition-des-directeurs-de-la-dgse-et-de-la-dgsi-suite-aux-attentats-du-13-novembre-2015>, consulté le 20 mars 2017.

D. L'absorption de la Commission de vérification des fonds spéciaux au sein de la Délégation parlementaire au renseignement

Dans leurs précédents rapports, que ce soit pour l'année 2011²⁵⁶, ou pour l'année 2012, la Délégation parlementaire au renseignement avait souhaité « *fusionner avec la commission de vérification des fonds spéciaux. En effet, cet organisme qui n'est aujourd'hui composé que de parlementaires – dès lors que la Cour des comptes n'a pas désigné de membres pour y siéger – intervient dans un domaine proche* »²⁵⁷. Dans le même ordre d'idées, les rapporteurs de la mission d'information sur le cadre juridique applicable aux services de renseignement appelaient à l'achèvement du « *processus de 'parlementarisation'* »²⁵⁸ de la Commission.

Ces préconisations ont été prises en compte avec la loi 2013-1168 précitée²⁵⁹ améliorant les prérogatives de la Délégation parlementaire au renseignement, car cette dernière va exercer « *les attributions de la Commission de vérification [des fonds spéciaux] prévue à l'article 154 de la loi de finances pour 2002* »²⁶⁰. Bien entendu, le terme de fusion est peu approprié puisqu'il s'agit plus précisément d'un rattachement de la Commission à la Délégation parlementaire au renseignement, même si une fusion était originellement prévue²⁶¹.

Avec la réforme de 2013 donc, la Commission de vérification des fonds spéciaux est une structure relevant dorénavant de la Délégation parlementaire au renseignement « *composée de deux députés et de deux sénateurs, membres de la Délégation parlementaire au renseignement* »²⁶². Cependant, cette nouvelle formation²⁶³ ne comprend plus comme auparavant les deux magistrats de la Cour des comptes désignés pour cinq ans²⁶⁴. L'intérêt principal est maintenu, car les parlementaires peuvent réellement apporter un contrôle approfondi sur ce sujet et mieux connaître les modalités

²⁵⁶ « *Enfin, ont été étudiées plusieurs possibilités pour renforcer le rôle de la Délégation parlementaire au renseignement, notamment concernant son articulation avec les autres instances où siègent des parlementaires et qui interviennent dans ce domaine, en particulier la commission de vérification des fonds spéciaux* », in CARRÈRE (J.-L.), *op. cit.*, 17 juillet 2012, p. 12.

²⁵⁷ ADAM (P.), *op. cit.*, 30 avril 2013, p. 21.

²⁵⁸ URVOAS (J.-J) et VERCHÈRE (P.), *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 66.

²⁵⁹ L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 préc., art. 12.

²⁶⁰ Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies VIII.

²⁶¹ « *La fusion totale des deux organismes se révéla impossible pour deux raisons. La première tenant au fonctionnement même de la CVFS. Les missions qu'elle engage sont en effet financées par les crédits du programme 'Coordination du travail gouvernemental' relevant des services du Premier ministre (cette enveloppe couvre notamment les déplacements réalisés à l'étranger). Il paraissait donc malaisé d'imaginer une absorption totale qui aurait conduit à augmenter le budget des deux chambres, à rebours des efforts de rationalisation menés par leurs présidents respectifs. En outre, le principe d'une formation spécialisée permettait de se conformer en partie aux exigences posées en 2001 par le Conseil constitutionnel quant à l'accès des parlementaires à des informations relatives aux opérations en cours des services de renseignement* », in URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, 18 décembre 2014, p. 20.

²⁶² L. n°2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, *JORF*, n°302, 29 décembre 2001, p. 21 704, texte n°1, art. 154 II.

²⁶³ Les membres actuels sont le président François-Noël Buffet (sénateur), le sénateur Michel Boutant et les députés Jacques Myard et Philippe Nauche, in <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/delegation-parlementaire-au-renseignement/commission-de-verification-des-fonds-speciaux/commission-de-verification-des-comptes-speciaux>, consulté le 20 mars 2017.

²⁶⁴ L. n°2001-1275 du 29 décembre 2001 préc., ancien art. 154 II.

de fonctionnement des services²⁶⁵, mais la suppression des deux magistrats financiers reste un handicap important dans la mesure où la spécialisation de ces magistrats est un gage d'expertise et d'efficience, d'autant plus pour le contrôle de documents budgétaires.

Autre modification négligeable, le rapport est remis aux mêmes autorités qu'auparavant²⁶⁶, mais aussi aux membres de la Délégation parlementaire au renseignement. Encore une fois, et à l'image du rapport rendu par la Délégation parlementaire au renseignement, la critique pourrait aussi être portée à l'égard du rapport rendu par la Commission de vérification des fonds spéciaux, c'est-à-dire que l'« *on peut se demander quelle est la cohérence d'une structure parlementaire [ici une formation parlementaire spécialisée] dont la production n'est destinée à informer ni le Parlement [hormis les présidents de chaque assemblée] ni les citoyens, mais seulement le pouvoir exécutif* »²⁶⁷.

Conclusion du Chapitre. La Délégation parlementaire « *assume des missions qui, bien qu'honorables, n'ont que peu à voir avec celles des structures équivalentes aux Etats-Unis* »²⁶⁸. Au regard de la comparaison étrangère, l'expertise de la Délégation parlementaire au renseignement pourrait (et devrait suivre) l'exemple luxembourgeois, avec un droit d'obtention « *des renseignements et des documents de la part d'experts, par exemple de think tanks ou d'universités* »²⁶⁹. Ce point est d'autant plus renforcé depuis la création de l'Académie du renseignement²⁷⁰, qui a pour but d'améliorer la formation des agents des services de renseignement afin que la structure parlementaire puisse avoir une réflexion approfondie des méthodes de travail des agents²⁷¹. Il est vrai que dès la création de l'Académie, une synergie a eu lieu entre cette structure et la Délégation parlementaire au renseignement²⁷², dont les liens sont désormais pérennes²⁷³.

²⁶⁵ « Dans une note remise au président de la République et au Premier ministre [...], le président de la commission de vérification des fonds spéciaux, M. René Galy-Jean, expose les enseignements tirés de la commission. Il souligne notamment que 'le contrôle de l'emploi des fonds spéciaux a, pour la première fois, donné à des parlementaires la possibilité d'acquérir une connaissance précise et complète de l'action de renseignement' », in VINÇON (S.), *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 8.

²⁶⁶ A savoir le président de la République, le Premier ministre et les présidents et rapporteurs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

²⁶⁷ URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 87.

²⁶⁸ BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *op. cit.*, 2012, p. 928.

²⁶⁹ « Ainsi, au Luxembourg, la Commission parlementaire de contrôle peut décider, à une majorité des deux tiers et après consultation du directeur des services de renseignement, d'être assisté par un expert. Ceci permet de recueillir d'autres avis que ceux du Gouvernement et du service en question. Les rapports publiés par les divers organes parlementaires et groupes d'experts nationaux constituent une autre source fort utile d'informations », in Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2009, p. 104.

²⁷⁰ D. n°2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement, *JORF*, n°162, 16 juillet 2010, texte n°1.

²⁷¹ <http://www.academie-renseignement.gouv.fr/academie.html>, consulté le 9 mars 2017.

²⁷² « De même, [la Délégation parlementaire au renseignement] a eu un contact en septembre avec la première promotion de l'Académie du renseignement, ainsi que la directrice de celle-ci, Mme Lucile Dromer-North », in WARSMANN (J.-L.), *op. cit.*, 17 décembre 2010, p. 11.

²⁷³ « Deux de ses membres ont participé à la formation des stagiaires de l'Académie du renseignement, au cours des sessions qui se sont tenus les 24 mars et le 5 octobre [2015] », in RAFFARIN (J.P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015*, Assemblée nationale, n°3524, Sénat, n°423, 25 février 2016, p. 16.

A plus forte raison, l'obtention des informations peut être facilitée par la constitution d'un personnel d'experts propre à la Délégation parlementaire au renseignement, composé soit d'anciens agents des services²⁷⁴ soit de civils ayant une expertise dans le domaine du renseignement, voire composé des deux.

Il ressort de l'étude comparée que le régime parlementaire voit son contrôle parlementaire du renseignement plus faible que dans un régime présidentiel, exception faite d'Israël où il y a un régime parlementaire et un contrôle du renseignement pouvant conduire à des sanctions administratives et politiques adéquates. Cette différence s'explique par le fait qu'un régime parlementaire peut renverser son Gouvernement, ce qui n'est pas possible dans un régime de type présidentiel. De la sorte, « *les Etats-Unis d'un côté, les régimes parlementaires de l'autre semblent ainsi constituer deux idéaux-types fortement contrastés qui n'auraient rien ou presque en commun* »²⁷⁵. La faculté donnée aux assemblées des régimes parlementaires de faire tomber un Gouvernement doit cependant s'observer avec perplexité dans le cadre d'un contrôle politique du renseignement, car il semble difficile de voir en France le vote d'une motion de censure²⁷⁶ être adopté en réaction à une ou plusieurs erreurs commises par le Gouvernement en matière de renseignement. Par exemple, le rapport sur la lutte contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015²⁷⁷ a pointé de nombreuses défaillances de l'exécutif en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme, mais aucune sanction politique ne fut adoptée en ce sens, et à plus forte raison, aucune autre retombée politique tout court ne suivit la publication de ce rapport.

Second élément lié au régime parlementaire, « *l'exemple américain est là pour nous rappeler qu'un contrôle efficace peut s'instaurer sans 'responsabilité politique' au sens parlementaire du terme* »²⁷⁸. A plus forte raison, ce contrôle est plus efficace que dans la situation française où l'absence de responsabilité politique amène à penser que les parlementaires méconnaissent un sujet certes spécialisé et mais avec peu de retombées électorales²⁷⁹, mais encore que ces parlementaires pourraient être complaisants à l'égard de l'exécutif, d'où l'absence de conséquences politiques concernant des situations graves.

C'est parce que la responsabilité politique semble insuffisante, voire absente, que l'opinion publique joue un rôle important. En effet, « *le véritable contrôle parlementaire aujourd'hui s'exerce ainsi le plus souvent en conjonction avec l'opinion publique et il*

²⁷⁴ « Ce personnel devra avoir assumé précédemment des fonctions liées au renseignement, encore que pour éviter les problèmes de loyautés partagées et des relations trop étroites avec l'agence contrôlée ('capture de l'organe de contrôle par l'agence', il n'est habituellement pas approprié que ce personnel continue de servir au sein de l'agence et qu'il soit simplement détaché auprès de l'organe de surveillance », in Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2009, p. 105.

²⁷⁵ MÉNY (Y.) et SUREL (S.), *op. cit.*, 2009, p. 271.

²⁷⁶ « Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au président de la République la démission du Gouvernement », C. art. 50.

²⁷⁷ FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, 5 juillet 2016.

²⁷⁸ MÉNY (Y.) et SUREL (S.), *op. cit.*, 2009, p. 287.

²⁷⁹ Encore qu'aujourd'hui, le terrorisme et les activités de renseignement sont un sujet d'actualité constante où l'opinion publique y voit un débat important dans la conjugaison des libertés au regard des impératifs de sécurité nationale.

n'a sans doute jamais été aussi efficace qu'il ne l'est à présent »²⁸⁰. Avec l'intervention de certains médias et des journalistes d'enquête, l'opinion publique exerce une responsabilité politique sur l'exécutif, voyant dans son absence de réaction ou son incapacité à gérer des situations concernant la défense et la sécurité nationale une responsabilité politique au regard des échéances électorales postérieures.

Au final, le souhait d'un contrôle efficient et approfondi du Gouvernement par le Parlement en matière de renseignement ne doit pas s'observer comme une velléité de restreindre l'action de l'exécutif, mais plutôt comme l'idée (et le principe) que « *le pouvoir du Parlement se mesure bien, in fine, à sa capacité à faire évoluer les structures, dans le sens d'une plus grande efficacité, c'est-à-dire en améliorant le rapport entre le coût pour les finances publiques et la performance administrative, au service de l'intérêt général* »²⁸¹. Le service de l'intérêt général doit s'entendre dans le sens d'une amélioration des structures pour assurer une protection efficace de la sécurité nationale au regard des objectifs liés au renseignement.

²⁸⁰MÉNY (Y.) et SUREL (S.), *op. cit.*, 2009, p. 287.

²⁸¹GOUTEYRON (A.), *Rapport d'information sur les suites données à ses contrôles budgétaires effectués en 2006*, commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat, n°464, 25 septembre 2007, p. 9.

Chapitre 2 : Le contrôle juridictionnel

La France a rattrapé son retard par rapport aux autres démocraties en matière de contrôle des activités de renseignement. S'il existait un contrôle par une autorité administrative indépendante depuis 1991 relative au secret des correspondances¹, et un contrôle parlementaire depuis 2007², le contrôle juridictionnel restait largement insuffisant. Ce contrôle était insuffisant parce que, si, d'une part, le contrôle judiciaire était bien présent pour contrôler la régularité des mesures judiciaires de renseignement au regard la protection de la liberté individuelle³, mais cette protection n'était pas totalement assurée. D'autre part, le contentieux du juge administratif en la matière était lacunaire et plus porté à la protection de l'Etat que des justiciables. Avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement⁴, une avancée remarquable a été prise, dans le sens du renforcement du droit à un recours effectif concernant les techniques de renseignement. Il existe désormais un contrôle concret du Conseil d'Etat sur la police administrative du renseignement (**Section 1**), tandis que, de son côté, le juge judiciaire continue d'effectuer un contrôle délicat sur les méthodes d'acquisition du renseignement (**Section 2**).

Section 1 : Le contrôle concret du Conseil d'Etat sur la police administrative du renseignement

Le contrôle concret du Conseil d'Etat sur la police administrative du renseignement autorise un contrôle juridictionnel effectif avec la compétence de principe du juge administratif pour le contentieux des techniques de renseignement (§ 1). Ainsi, il est donc observé un contrôle sur les techniques de renseignement, mais encore, ce contrôle concret s'effectue avec l'évolution opportune du contentieux du juge administratif sur les fichiers de renseignement (§ 2).

§ 1 : La compétence de principe du juge administratif pour le contentieux des techniques de renseignement

Etant donné la compétence de principe du Conseil d'Etat sur les litiges liés aux mesures de renseignement, il a été instauré une procédure spécifique du contentieux de renseignement (A), avec la création d'une formation spécialisée du Conseil d'Etat pour les techniques de renseignement (B). A partir du moment où la procédure et la formation spécifique ont été instaurées, les justiciables ont saisi le Conseil d'Etat pour contester l'application potentielle de techniques de renseignement à leur encontre. Il ressort des

¹L. n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques, *JORF*, n°162, 13 juillet 1991, p. 9 167.

²L. n°2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une Délégation parlementaire au renseignement, *JORF*, n°235, 10 octobre 2007, p. 16 558, texte n°2.

³« L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi », C., art. 66 al. 2.

différentes décisions, un récent contentieux en demi-teinte des mesures de renseignement (C).

A. Une procédure spécifique du contentieux des techniques de renseignement

La procédure spécifique instaurée par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement est une première⁵, puisqu'auparavant, il fallait constater la quasi-absence de jurisprudence en matière d'écoutes administratives (1). D'une quasi-absence de jurisprudence concernant les litiges directement exercés par les requérants devant le juge administratif, il y avait un contentieux tout autant rare de la part de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (2).

1. La quasi-absence de jurisprudence en matière d'écoutes administratives

De cette quasi-absence de jurisprudence concernant les écoutes administratives, seuls trois décisions peuvent être retenues. En premier lieu, il y a l'arrêt du Conseil d'Etat *Férignac*, rendu le 17 décembre 1976. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat devait se prononcer sur une demande en référé du requérant, qui demandait au juge les conditions dans lesquelles étaient réalisées une écoute administrative. Tandis que le commissaire du Gouvernement évoqua le « *malaise devant la protection légale inadéquate d'une liberté* »⁶, le Conseil d'Etat avait considéré que la demande était insusceptible de se rattacher à des litiges relevant de la compétence du juge administratif et avait donc écarté tout moyen de pouvoir mettre en cause les écoutes administratives devant la juridiction administrative⁷. Cette position était difficile à expliquer, car, alors même que ces écoutes avaient été « *développées sans aucune base légale* », le juge administratif estimait que les requérants n'avaient pu réunir, en outre, de présomptions sérieuses sur l'existence des écoutes administratives⁸.

En second lieu, et à la suite des arrêts *Kruslin*⁹ et *Huwig*¹⁰ sur les garanties procédurales à apporter en matière procédure, les requérants ont exercé un recours contre les notes du ministre de la Justice commentant la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme, par son arrêt du 7 décembre 1992, le Conseil d'Etat estime irrecevable le recours, dans la mesure où les notes du ministre sur la jurisprudence des écoutes ne sont que des commentaires qui ne font pas grief¹¹. Cette position du juge est logique, car elle n'est qu'une réaffirmation du principe

⁴L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°2.

⁵WARUSFEL (B.), « Justice et sécurité nationale : l'apport de la loi sur le renseignement », n°31, juillet 2015, p. 73.

⁶ERRERA (R.), « Les origines de la loi française du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques », pp. 851-870, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°55, 2003, p. 854.

⁷CE Sect., 17 décembre 1976, *Sieur Férignac*, Rec. n°217.

⁸HAMON (F.), Note sous l'arrêt CE Sect., 17 décembre 1976, *Sieur Férignac*, *JCP*, 1978, II, p. 18 979.

⁹Cour EDH, 24 avril 1990, *Kruslin*, n°11801/85, *D.*, 1990, p. 353, Notes Pradel.

¹⁰Cour EDH, 24 avril 1990, *Epoux Huwig*, n°11105/84.

¹¹CE, 7 décembre 1992, M. Terrin, n°118646.

posé par la jurisprudence *Notre-Dame du Kreisker*¹². L'intérêt du requérant portait moins sur la nature de l'acte que sur une demande d'évolution de la jurisprudence du juge administratif à mieux contrôler les interceptions pour lesquelles elle est compétente. Il est néanmoins dommage que le Conseil d'Etat se soit borné à contrôler la nature de l'acte attaqué, sans avoir explicité dans son arrêt la possibilité, pour le requérant, de saisir la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, à l'époque nouvellement créée.

En troisième et dernier lieu, le 29 juillet 1998, le Conseil d'Etat eut à juger en cassation de la contestation d'une sanction disciplinaire, dans laquelle une écoute judiciaire avait été ordonnée à la suite d'une procédure pénale. Ici, le requérant rejeta le pourvoi formé par le fonctionnaire sanctionné sans avoir approfondi à propos des écoutes téléphoniques¹³.

De cette maigre jurisprudence, il n'est pas fait état d'une volonté de contrôler la régularité des écoutes administratives, et encore plus de les censurer¹⁴. Il est vrai qu'hormis l'arrêt *Férignac*, les deux autres arrêts ne traitent pas directement de la procédure des écoutes administratives. Tout au plus faut-il y voir le rejet des pourvois ou l'irrecevabilité. Contrairement donc au juge judiciaire, le Conseil d'Etat apparaît ici plus comme un protecteur de l'Etat¹⁵ que comme un défenseur des garanties procédurales et un protecteur des libertés.

2. Un contentieux tout autant rare de la part de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité

Le Conseil d'Etat a rendu peu d'arrêt sur les écoutes administratives. C'est aussi le cas pour ce qui concerne le contentieux relatif à la Commission nationale des interceptions de sécurité, qui s'explique logiquement car cette autorité administrative indépendante ne fut instituée qu'à la suite de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques¹⁶.

Le juge administratif a dû statuer, le 28 juillet 2000, sur la requête d'un individu qui, soupçonnant que ses proches faisaient l'œuvre d'écoutes administratives, avait saisi le président de la nouvelle autorité administrative indépendante pour que celui-ci

¹² Avec l'arrêt CE Ass, 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, n°07134, Rec. p. 64, le Conseil d'Etat a différencié les circulaires interprétatives des circulaires impératives. Seules ces dernières faisaient grief. Ainsi, étaient irrecevables les recours portés contre des circulaires interprétatives, ce qui revenait d'abord à porter un contrôle sur l'acte attaqué avant de statuer sur la recevabilité de la requête.

¹³ CE, 29 juillet 1998, M. Marchi, n°173940.

¹⁴ « *Malgré leur irrégularité, les 'écoutes administratives' ne furent-elles jamais censurées par aucun juge* », in ROBERT (J.) et DUFFAR (J.), *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 6^e éd., Monchrestien, Paris, 1996, p. 377, note n°5.

¹⁵ Il faut relever de cette jurisprudence que « *le Conseil d'Etat, dans les rares espèces dont il a eu à connaître depuis, s'est toujours prononcé dans un sens favorable à l'Etat* », in CONAN (M.), « Les activités de renseignement devant les juridictions administratives », pp. 131-142, in WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 132.

effectue un contrôle¹⁷. Cependant le requérant avait refusé de fournir les numéros des lignes téléphoniques concernées nécessaires à ce contrôle. Le président de la Commission refusa donc de donner suite, jugée légale par le Conseil d'Etat, avec pour rappel important que le contrôle de la Commission n'avait pas pour but de contrôler les lignes téléphoniques concernées mais d'effectuer une vérification sur l'origine de l'écoute administrative auprès des services de police concernés¹⁸.

B. La création d'une formation spécialisée du Conseil d'Etat pour les techniques de renseignement

Avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, d'un côté, les mesures de surveillance résultant de la police administrative du renseignement ont été encadrées juridiquement. D'un autre côté, cette même loi a prévu des voies de recours concernant les techniques de renseignement, avec pour juge compétent par principe le Conseil d'Etat, puisqu'en raison de la liaison de la compétence et du fond, les mesures administratives de renseignement relèvent du contentieux du juge administratif¹⁹. Par la mise en place d'une formation spécialisée du Conseil d'Etat pour connaître des litiges, la loi du 24 juillet 2015 précitée a prévu l'adaptation du litige, grâce à la création bienvenue d'une formation juridictionnelle dédiée aux activités de renseignement (1), et avec l'exercice d'un droit de recours réel des mesures de renseignement (2). En effet, cette formation est spécifique, car liée au caractère dérogatoire du contentieux des techniques de renseignement (3).

1. La création bienvenue d'une formation juridictionnelle dédiée aux activités de renseignement

En prévoyant la création d'une formation spécialisée sur les techniques de renseignement et les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la loi du 24 juillet 2015 précitée a contribué de manière significative à une meilleure administration de la justice. Cette formation spécialisée *ad hoc* a été créée pour connaître entièrement des dossiers liés aux techniques de renseignement (1°), et elle s'accompagne, par l'instauration, en

¹⁶ « Il est institué une Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Cette Commission est une autorité administrative indépendante. Elle est chargée de veiller au respect des dispositions du présent titre », L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 13.

¹⁷ « De sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, la Commission peut procéder au contrôle de toute interception de sécurité en vue de vérifier si elle est effectuée dans le respect des dispositions du présent titre », L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc., art. 15.

¹⁸ « Qu'en refusant de donner suite à cette saisine, qui, dans les conditions dans lesquelles elle était faite, tendait à ce que la commission effectue une enquête auprès des services de police aux fins de rechercher l'origine des informations qui avaient déclenché leur action, et non à ce qu'elle effectue sur des lignes téléphoniques identifiées les contrôles que la loi lui a donné pour mission d'opérer, le président de cette Commission n'a pas méconnu la portée de la loi », CE, M. Dakar, n°212941.

¹⁹ « Considérant que le recueil de renseignement au moyen des techniques définies au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure par les services spécialisés de renseignement pour l'exercice de leurs missions respectives relève de la seule police administrative ; qu'il ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; qu'il ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs », Cons. const., 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement, déc. n°2015-713 DC, § 9.

parallèle, d'une formation restreinte au sein de la section du contentieux, pour le jugement des affaires liées aux techniques de renseignement²⁰ (2°). Par ce fonctionnement original, il y a une procédure conciliant les garanties procédurales et la protection de la sécurité nationale (3°).

1° Une formation juridictionnelle *ad hoc* créée pour connaître entièrement des dossiers liés aux techniques de renseignement

Concernant la procédure relative aux mesures de renseignement, la loi du 24 juillet 2015 a permis une avance non négligeable dans le droit à un recours effectif. Le Conseil d'Etat étant compétent par principe des mesures de police administrative, c'est lui qui est aussi compétent pour connaître, aussi des techniques de renseignement que des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat²¹. Pour ce faire, le législateur a inscrit au sein du Code de la sécurité intérieure²², le principe du droit au recours en la matière, mais les éléments de précision concernant la procédure se retrouvent au sein du Code de justice administrative²³.

Dorénavant, une formation spécialisée au sein du Conseil d'Etat est instaurée, pour connaître des mesures de renseignement²⁴, dont les membres de la formation spéciale sont habilités à accéder au secret de la défense nationale²⁵, afin de statuer au mieux sur des sujets légitimement couverts par le secret de la défense nationale. C'est aussi en raison de cette spécificité que le droit à une instruction contradictoire²⁶ est adapté pour des nécessités de sécurité nationale, qu'il s'agisse d'entendre les parties²⁷ ou de déroger au principe de la publicité²⁸ de l'audience²⁹.

Créée avec le décret du 1^{er} octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers

²⁰ « Sous réserve de l'instruction à un rôle de l'assemblée du contentieux ou de la section du contentieux qui siègent alors dans une formation restreinte, les affaires relevant du présent chapitre sont portées devant une formation spécialisée », CJA, art. L. 773-2 al. 1.

²¹ « Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement mentionnées au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure et la mise en œuvre de l'article 41 de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour certains traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'Etat. Le Conseil d'Etat peut être saisi, en premier et dernier ressort, comme juge des référés », CJA, art. L. 311-4-1.

²² CSI, art. L. 841-1 et -2.

²³ CJA, art. L. 773-1 et suiv.

²⁴ « Le Conseil d'Etat examine les requêtes présentées sur le fondement des articles L. 841-1 et L. 841-2 du Code de la sécurité intérieure conformément aux règles générales du présent Code, sous réserve des dispositions particulières du présent chapitre et du chapitre IV du titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure », à savoir, concernant le chapitre IV, la surveillance des communications électroniques internationales, *Ibid.*, art. L. 773-1.

²⁵ *Ibid.*, art. L. 773-2.

²⁶ *Ibid.*, art. L. 5.

²⁷ « La formation chargée de l'instruction entend les parties séparément lorsque est en cause le secret de la défense nationale », CJA, art. L. 773-3 al. 3.

²⁸ « Les débats ont lieu en audience publique », *Ibid.*, art. L. 6.

²⁹ « Le président de la formation de jugement ordonne le huis clos lorsque est en cause le secret de la défense nationale », *Ibid.*, art. L. 773-4.

intéressant la sûreté de l'Etat³⁰, cette formation *ad hoc* comprend cinq magistrats³¹, dont le président³² devant obligatoirement avoir le grade de conseiller d'Etat est nommé par arrêté du Premier ministre pour une durée de quatre ans³³. Le vice-président du Conseil d'Etat nommera, quant à lui, le rapporteur public et le rapporteur public suppléants³⁴. Le *quorum* devant être respecté pour statuer, cette formation aura la possibilité de délibérer seulement si, au moins trois membres sont présents pour statuer³⁵. Cette règle reprend l'organisation d'une formation de jugement du Conseil d'Etat³⁶.

2° L'instauration en parallèle d'une formation restreinte au sein de la section du contentieux pour le jugement des affaires de renseignement

Après un examen des affaires qui lui ont été soumises, la formation spécialisée peut renvoyer³⁷ devant la formation restreinte la ou les affaires devant la section contentieuse, que ce soit pour leur jugement³⁸, ou pour un renvoi préalable d'une question de droit³⁹. Pour ce faire, depuis le décret du 1^{er} octobre 2015 précité, lorsque la section du contentieux a à juger d'une telle affaire, celle-ci se réunit en formation restreinte, comprenant sept magistrats administratifs dont le président et le rapporteur de la formation spécialisée⁴⁰. De surcroît, il est aussi prévu que quand la formation de jugement siège en assemblée en la matière, une formation restreinte soit réunie, comprenant cette fois-ci neuf membres⁴¹. La création de la formation spécialisée est une

³⁰D. n°2015-1211 du 1^{er} octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, *JORF*, n°228, 2 octobre 2015, p. 17 636, texte n°7.

³¹« La formation spécialisée prévue à l'article L. 773-2 du présent Code comprend, outre le président désigné conformément à l'article R. 773-9, deux membres ayant au moins le grade de conseiller d'Etat ainsi que deux suppléants ayant au moins le grade de maître des requêtes, désignés par arrêté du président de la section du contentieux, après avis des présidents adjoints. Les membres de la formation spécialisée autres que son président exercent la fonction de rapporteur », CJA, art. R. 773-8.

³²Le président de la formation est actuellement le conseiller d'Etat Edmond Honorat, Arr. du 20 novembre 2015 portant nomination du président de la formation spécialisée chargée du contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat (Conseil d'Etat), *JORF*, n°270, 21 novembre 2015, texte n°54.

³³CJA, art. R. 773-9.

³⁴Arr. du 26 novembre 2015 portant nomination d'un rapporteur public et d'un rapporteur public suppléant près la formation spécialisée chargée du contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, *JORF*, n°280, 3 décembre 2015, texte n°52.

³⁵CJA, art. L. 773-11.

³⁶« La chambre siégeant en formation de jugement ne peut délibérer que si trois membres au moins ayant voix délibérative sont présents », *Ibid.*, art. R. 122-14.

³⁷« Les décisions du Conseil d'Etat rendues en application du présent chapitre, par la formation restreinte de l'assemblée ou de la section du contentieux ou par la formation spécialisée, portent, selon les cas, la mention suivante : 1° le Conseil d'Etat statuant au contentieux (assemblée du contentieux, formation restreinte) ; 2° le Conseil d'Etat statuant au contentieux (section du contentieux, formation restreinte) ; 3° le Conseil d'Etat statuant au contentieux (section du contentieux, formation spécialisée) », *Ibid.*, art. R. 773-27.

³⁸*Ibid.*, art. L. 773-12.

³⁹*Ibid.*, art. L. 773-13.

⁴⁰« La section du contentieux siégeant en formation restreinte comprend : 1° le président de la section ; 2° les trois présidents adjoints ; 3° le président de sous-section le plus ancien dans ses fonctions ; 4° le président de la formation spécialisée ; 5° le membre de la formation spécialisée exerçant la fonction de rapporteur », *Ibid.*, art. L. 773-14.

⁴¹« L'assemblée du contentieux siégeant en formation restreinte comprend : 1° le vice-président du Conseil d'Etat ; 2° le président de la section du contentieux et les trois présidents de section

réelle avancée pour le contentieux des techniques de renseignement, mais cette avancée en matière de contrôle juridictionnel n'aurait pu être satisfaisante sans la mise en place d'une formation restreinte de la section du contentieux ou de l'assemblée contentieux. Par la réforme du 24 juillet 2015, il a été opéré une conciliation pertinente entre la légitime protection du secret de la défense nationale et le droit au recours effectif, ce droit au recours étant conforté par la formation représentant « *le cœur du pouvoir juridictionnel* »⁴², à savoir l'assemblée du contentieux.

La formation restreinte de la section du contentieux comprend ainsi « *les trois présidents de section administrative les plus anciens* »⁴³. Si le président de la section de l'intérieur peut, en raison de son ancienneté, siéger dans cette assemblée restreinte, rien n'est inscrit expressément dans la disposition sur la présence du président ou du vice-président de la section administrative de l'intérieur. Pourtant, ces conseillers exercent un travail constant d'avis sur les textes législatifs et réglementaires⁴⁴ soumis à leur contrôle par le Gouvernement concernant les mesures de sécurité, de renseignement et de prévention du terrorisme. Il est étonnant que des conseillers d'Etat qui ont à connaître de sujets aussi pointilleux ne soient pas membres de droit d'une formation qui va traiter pour une grande part de mesures liées à la sécurité intérieure.

3° Une procédure conciliant les garanties procédurales et la protection de la sécurité nationale

A l'instar de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement qui, lorsqu'elle saisie par un justiciable, d'une demande de vérification de la régularité d'une technique de renseignement, la formation spécialisée Conseil d'Etat contrôle la régularité d'une ou plusieurs techniques de renseignement, sans avoir rien n'avoir à indiquer au requérant, hormis le fait qu'aucune irrégularité n'a été observée, « *sans confirmer ni infirmer la mise en œuvre d'une technique* »⁴⁵. En revanche, si une irrégularité a bien été observée, le requérant est informé de l'irrégularité et la formation spécialisée veillera, non seulement à la fin de la mise en

administrative les plus anciens dans leurs fonctions ; 3° les deux présidents adjoints de la section du contentieux les plus anciens dans leurs fonctions ; 4° le président de la formation spécialisée ou, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, un membre de cette formation, pris dans l'ordre du tableau ; 5° le membre de la formation spécialisée exerçant la fonction de rapporteur », *Ibid.*, art. R. 773-16.

⁴²« *Le législateur a en effet tout intérêt à ce que le contrôle soit crédible et, pour ce faire, et au moins, à ce que le juge administratif maintienne l'unité du dispositif contentieux qui fait sa force* », in GONOD (P.), « Renseignement : le Conseil d'Etat, simple réceptacle d'une juridiction d'exception ? », *AJDA*, n°14, 27 avril 2015, p. 777.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴« *Le Conseil d'Etat émet un avis sur les propositions de loi, déposées sur le bureau d'une assemblée parlementaire et non encore examinées en commission, dont il est saisi par le président de cette assemblée. Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de décrets et sur tout autre projet de texte pour lesquels son intervention est prévue par les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires qui lui sont soumis par le Gouvernement* », *CJA*, art. L. 112-1.

⁴⁵*Ibid.*, art. L. 773-6.

œuvre de la technique assortie de la suppression des informations obtenues par la technique, mais elle pourra aussi faire jouer la responsabilité de l'Etat à ce propos⁴⁶.

D'un côté, la possibilité de saisir la formation spécialisée du Conseil d'Etat et d'exercer ainsi un droit de recours, et, d'un autre côté, l'absence de motivation ou de toute autre information est un travail subtil de conciliation entre l'exercice de garanties procédurales et la protection de la sécurité nationale, même si cette dernière justifie une dérogation à la procédure de droit commun⁴⁷. C'est parce qu'une telle conciliation est effectuée que le Conseil constitutionnel, a considéré qu'à partir du moment où la formation restreinte Conseil d'Etat « *statue en toute connaissance de cause* »⁴⁸, il n'y a pas d'atteinte au droit à un procès équitable.

A plus forte raison, le juge administratif peut transmettre le dossier au juge judiciaire si l'irrégularité est susceptible de constituer une infraction pénale, mais il doit, au préalable, transférer le dossier à la Commission du secret de la défense nationale (CSDN), ce dernier transmettant au Premier ministre pour avis final avant que l'autorité judiciaire ne soit hypothétiquement saisie⁴⁹. Ici, en raison des impératifs de protection du secret de la défense nationale, et à l'image de la procédure du lanceur d'alerte⁵⁰, le transfert de dossier du juge administratif à l'autorité judiciaire doit passer les filtres de deux autorités, avant qu'une procédure judiciaire puisse effectivement engagée.

Il semble difficile d'imaginer que le Premier ministre accepte de déclassifier les éléments liés à une technique de renseignement, alors même que c'est par ce dernier que l'autorisation de mise en œuvre est délivrée⁵¹. Certes, le Premier ministre ne peut être responsable de l'irrégularité qui a été commise par les services mettant en œuvre la ou

⁴⁶*Ibid.*, art. L. 773-7.

⁴⁷Par exemple, la Cour européenne a reconnu que, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'Irlande pouvait déroger à la procédure de droit commun pour ce qui concerne la durée de la à vue, voir Cour EDH, 1^{er} juillet 1961, *Lawless c. Irlande*, n°332/57.

⁴⁸« *Considérant que les dispositions de l'article L. 773-6 ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte au droit au procès équitable ; que le Conseil d'Etat en toute connaissance de cause sur les requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement dont il est saisi sur le fondement de l'article L. 841-1 du Code de la sécurité intérieure, dès lors qu'en vertu de l'article L. 773-2 du Code de justice administrative, les membres de la formation de jugement et le rapporteur public sont autorisés à connaître de l'ensemble des pièces, y compris celles relevant du secret de la défense nationale ; [...]* le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable et, d'autre part, le secret de la défense nationale », Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 91.

⁴⁹« *Lorsque la formation de jugement estime que l'illégalité constatée est susceptible de constituer une infraction, elle en avise le procureur de la République et transmet l'ensemble des éléments du dossier au vu duquel elle a statué à la Commission du secret de la défense nationale, afin que celle-ci donne au Premier ministre son avis sur la possibilité de déclassifier tout ou partie de ces éléments en vue de leur transmission au procureur de la République* », CJA, art. L. 773-7 al. 3.

⁵⁰Dans le cadre de la procédure du lanceur d'alerte, un agent des services de la communauté du renseignement ou du second cercle peut, s'il observe une violation manifeste des techniques de renseignement, ce dernier ne peut avertir que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui adressera la constatation au Conseil d'Etat, qui lui-même informera le Premier ministre. L'autorité administrative indépendante pourra ensuite saisir le procureur de la République et transmettre corrélativement les éléments du dossier à la Commission du secret de la défense nationale qui estimera ce qui peut être ou non, déclassifié. Cette dernière donnera ensuite son avis au Premier ministre sur la déclassification partielle ou totale, avant que le dossier ne soit transmis au procureur de la République, CSI, art. L. 861-3 I.

⁵¹« *La mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement mentionnées au titre V du présent livre est soumise à autorisation préalable du Premier ministre, délivrée après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* », *Ibid.*, art. L. 821-1.

les techniques de renseignements concernées, mais une procédure judiciaire impliquerait la publicité d'une procédure illicite, où la responsabilité pénale du ou des agents serait engagée, mais aussi, sûrement, la responsabilité politique du chef du Gouvernement. Il serait, en effet, vu comme l'autorité qui a autorisé ladite technique de recueil de renseignement. Le Premier ministre aura ainsi tout à gagner de ne pas déclassifier et de se protéger derrière le secret de la défense nationale.

2. L'exercice d'un droit de recours réel des mesures de renseignement

L'exercice d'un droit de recours réel des mesures de renseignement a lieu, avec une procédure de saisine propre à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (1°), mais encore avec la garantie procédurale observée par la faculté de saisine par tout requérant (2°).

1° Une procédure de saisine propre à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

Avant que ne soit créée une formalisation spécialisée au sein du Conseil d'Etat pour connaître des techniques de renseignement, le juge du Palais Royal avait déjà compétence pour connaître des recours dirigés contre les décisions de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité⁵². Dans un souci d'encadrement juridique des activités de renseignement, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement⁵³ a créé une formation spécialisée au sein du Conseil d'Etat pour connaître aussi bien des recours dirigés contre les techniques de recueil de renseignement que des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat⁵⁴.

La nouveauté instaurée par la loi du 24 juillet 2015 précitée tient au dialogue expressément affirmé entre la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et le Conseil d'Etat, si l'avis ou la recommandation que le président de cette Commission aurait rendue au Premier ministre était insuffisante ou non suivie par le chef du Gouvernement⁵⁵. L'introduction du dialogue entre l'autorité administrative indépendante et le juge administratif est une avancée majeure pour assurer un meilleur suivi dans l'autorisation des techniques de recueil de renseignement. Elle permet, par exemple, de contester la volonté par le Premier ministre d'autoriser ou de renouveler une technique de renseignement, alors même que la Commission y aurait donné un avis

⁵² « Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et en dernier ressort : [...] 4° des recours dirigés contre les décisions administratives des organismes collégiaux de compétence nationale », CJA, ancien art. R. 311-1.

⁵³ L. n°2015-912 du 24 juillet 2015 préc., art. 10.

⁵⁴ La loi 2015-912 précitée a été précisée par un décret d'application : D. n°2015-1211 du 1^{er} octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, *JORF*, n°228, 2 octobre 2015, p. 17 636, texte n°7.

⁵⁵ « Le Conseil d'Etat peut être saisi d'un recours prévu au 2° de l'article L. 841-1 soit par le président de la Commission lorsque le Premier ministre ne donne pas suite aux avis ou aux recommandations de la Commission ou que les suites qui sont données sont estimées insuffisantes, soit par au moins trois membres de la Commission », CSI, art. L. 833-8.

défavorable⁵⁶. Le législateur a instauré une telle procédure afin qu'un contrôle par une autorité administrative indépendante soit porté sur des mesures attentatoires à la vie privée⁵⁷.

Outre le président de la Commission, une autre avancée majeure prévue par le Code de la sécurité réside dans la possibilité pour trois membres de cette autorité administrative indépendante, de saisir aussi le Conseil d'Etat pour les mêmes raisons⁵⁸. Cette garantie supplémentaire est une facilité de contester une ou plusieurs décisions n'allant pas dans le sens de la Commission, avec l'idée aussi que les membres de la Commission pourraient comporter une opinion contraire au président de la Commission, surtout si ce dernier aurait une proximité trop prononcée envers l'exécutif pour saisir le Conseil d'Etat, étant donné le fait que sa nomination est prononcée par décret du président de la République⁵⁹.

De plus, avec la loi du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales⁶⁰, le Conseil d'Etat peut encore être saisi par la même autorité administrative indépendante, mais cette fois-ci, non plus pour des techniques de renseignement, mais, pour des mesures de surveillance des communications électroniques internationales⁶¹. Cette fois-ci, l'autorité administrative indépendante n'est pas informée *a priori*, elle ne peut donc rendre un avis préalable, nonobstant le fait qu'il y a, quoi qu'il arrive, une obligation d'information⁶².

De surcroît, dérogeant à la procédure propre aux autres techniques de recueil de renseignement⁶³, en raison de l'absence d'avis préalable de la Commission, le Conseil d'Etat peut donc être saisi⁶⁴ *a posteriori* par la Commission⁶⁵, afin de statuer sur la ou

⁵⁶ « La Commission peut adresser, à tout moment, au Premier ministre, au ministre responsable de son exécution et au service concerné une recommandation tendant à ce que la mise en œuvre d'une technique soit interrompue et les renseignements collectés détruits lorsqu'elle estime que : 1° une autorisation a été accordée en méconnaissance du présent livre ; 2° une technique a été mise en œuvre en méconnaissance du présent livre ; 3° la collecte, la transcription, l'exaction, la conservation ou la destruction des renseignements collectés est effectuée en méconnaissance du chapitre II du titre II du présent livre », CSI, art. L. 833-6.

⁵⁷ Par exemple, il est expressément prévu à l'article 853-3 III du Code de la sécurité intérieure que la Commission peut saisir le Conseil d'Etat, si elle rendait un avis défavorable au Premier ministre, qui n'aurait pas été suivi, en matière de techniques de renseignement devant être installées dans un véhicule ou un lieu privé.

⁵⁸ CSI, art. L. 833-8.

⁵⁹ L. org. n°2015-911 du 24 juillet 2015 relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *JORF*, n°171, 26 juillet 2015, p. 12 735, texte n°1.

⁶⁰ L. n°2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, *JORF*, n°278, 1^{er} décembre 2015, p. 22 185, texte n°1

⁶¹ « Lorsqu'elle constate un manquement au présent chapitre, la Commission adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce que le manquement cesse et que les renseignements collectés soient, le cas échéant, détruits. Lorsque le Premier ministre ne donne pas suite à cette recommandation ou que les suites qui y sont données sont estimées insuffisantes, le Conseil d'Etat, statuant dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VII du Code de justice administrative, peut être saisi par le président ou par au moins trois de ses membres », CSI, art. L. 854-9 al. 5.

⁶² « La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement reçoit communication de toutes les décisions et autorisations mentionnées à l'article L. 854-2 », *Ibid.*, art. L. 854-9 al. 1.

⁶³ La procédure commune aux techniques de renseignement est à l'article L. 841-1 du Code de la sécurité intérieure.

⁶⁴ Les conditions de la saisine du Conseil d'Etat se retrouvent aux articles R. 773-4-1 et R. 773-4-2 du Code de justice administrative, avec le D. n°2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement, *JORF*, n°26, 31 janvier 2016, texte n°2, art. 7.

⁶⁵ « Le Conseil d'Etat peut être saisi par le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ou par trois membres au moins de cette Commission en application de

les requêtes⁶⁶ formulées par l'autorité administrative indépendante. Même si la requête intervient après l'autorisation d'une technique de surveillance internationale, non seulement la Commission se doit d'être informée, mais elle pourra formuler des requêtes pris à la suite d'une mécontente des avis ou recommandations qu'elle aura formulés auprès du Premier ministre. A l'instar des techniques de recueil de renseignement, c'est, là encore, une avancée notable dans le contrôle des mesures de surveillance, avec un réel de droits au recours⁶⁷.

2° La garantie procédurale observée avec la faculté de saisine par tout requérant

La première avancée notable de la loi du 24 juillet 2015 précitée a été la possibilité d'un recours de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Cette avancée s'accompagne d'une seconde qui consacre, quant à elle, un droit de recours des justiciables, devant le Conseil d'Etat, pour les mesures de renseignement et les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat. Cette avancée pour les citoyens complète la possibilité pour toute personne de saisir l'autorité administrative indépendante, dans l'idée que cette dernière effectue un contrôle sur la régularité de la technique de renseignement mise en œuvre⁶⁸, si une telle technique est appliquée. Cependant, qu'il y ait mise en œuvre d'une technique de renseignement ou non, et si une telle technique a été régularisée, le requérant n'en saura rien, tout au plus sera-t-il informé de ce que l'autorité administrative indépendante a bien effectué son contrôle. Pour des raisons de sécurité nationale, le requérant ne pourra pas avoir les tenants et aboutissants de la procédure de contrôle. C'est la raison pour laquelle la voie juridictionnelle doit être considérée comme une progression significative en matière de garanties procédurales d'une mise en application de technique de renseignement.

Par la réforme du cadre juridique des activités de renseignement, il est consacré la compétence de principe du juge administratif pour le contentieux des techniques de renseignement⁶⁹. De ce fait, « *il peut être saisi par [...] toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard et justifiant de la mise en œuvre préalable de la procédure prévue à l'article*

l'article L. 854-9 du Code de la sécurité intérieure dans le délai d'un mois à partir de la date où la Commission a eu connaissance de la décision du Premier ministre prise à la suite d'une recommandation qu'elle a émise », CJA, art. R. 773-34-1.

⁶⁶« *Dans le cas prévu à l'article R. 773-34-1, le Conseil d'Etat est saisi par requête. La requête contient l'exposé des faits et les motifs du recours. Elle est communiquée au Premier ministre et à l'ensemble des membres de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* », *Ibid.*, art. R. 773-34-2.

⁶⁷« *Par rapport à la version censurée par le Conseil constitutionnel, le nouveau texte ne comprend plus de restriction au droit au recours. L'ensemble des mesures de surveillance des communications internationales pourra donc faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, ce qui constitue à l'évidence un renforcement très significatif du contrôle de ces activités de renseignement* », in ADAM (P.), *Rapport sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales*, Assemblée nationale, Commission de la Défense nationale et des Forces armées, n°3066, 16 septembre 2015, p. 14.

⁶⁸CSI, art. L. 833-4.

⁶⁹CJA, art. L. 311-4-1.

L. 833-4 »⁷⁰. Au demeurant, cette compétence de principe s'applique donc à tous les procès dans lesquels a trait une technique de renseignement, c'est-à-dire que les magistrats administratifs comme judiciaires peuvent poser une question préjudicielle au Conseil d'Etat, si la solution du litige dépend de la régularité de la ou des techniques de renseignement mises en cause⁷¹.

3. Une formation spécifique liée au caractère dérogatoire du contentieux des techniques de renseignement

Si une formation spécifique a été créée en raison du caractère dérogatoire, c'est parce le contentieux est déterminé par le caractère secret des éléments de l'affaire (1°). Si la procédure dérogatoire s'applique pour l'ensemble des techniques de renseignement, il y a, néanmoins, une saisine propre au contentieux des mesures de surveillance des communications internationales (2°).

1° Un contentieux déterminé par le caractère secret des éléments de l'affaire

La formation spécialisée a été mise en place pour connaître d'affaires relevant du secret de la défense nationale. En raison d'un accès indirect avec la requête effectuée au préalable devant la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement⁷², la procédure dérogatoire n'a à s'appliquer que lorsque la saisine est directement effectuée par le requérant devant le Conseil d'Etat⁷³. Le caractère dérogatoire tient donc essentiellement au caractère secret des informations relevant du secret de la défense nationale, dont la divulgation est sanctionnée par le Code pénal⁷⁴. Par voie de conséquence, le secret attaché aux informations rejaillit sur la procédure et sur l'absence de motivation du juge dans sa décision.

C'est en raison des nécessités de sécurité nationale qu'une formation *ad hoc* a été instituée, dont les membres et le rapporteur public sont habilités *ès qualités* au secret de la défense nationale⁷⁵.

Ce faisant, le contentieux déroge lui aussi au droit commun, afin de concilier l'exigence du droit à un recours effectif et les impératifs de sécurité nationale⁷⁶. En premier lieu, il n'est pas possible de connaître le sens des conclusions du rapporteur

⁷⁰CSI, art. L. 841-1 1°.

⁷¹« Lorsqu'une juridiction administrative ou une autorité judiciaire est saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une ou plusieurs techniques de renseignement, elle peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, saisir le Conseil d'Etat à titre préjudiciel. Il statue dans le délai d'un mois à compter de sa saisine », CSI, art. L. 841-1 al. 5.

⁷²Le Conseil d'Etat « peut être saisi par : [...] 2° la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, dans les conditions prévues à l'article L. 833-8 », CSI, art. L. 841-1 2°.

⁷³*Ibid.*, art. L. 841-1 1°.

⁷⁴CP, art. 413-10.

⁷⁵CJA, art. L. 773-2 al. 3.

⁷⁶« La protection de l'ordre public et des intérêts de l'Etat nécessite que certaines informations ne soient pas portées à la connaissance des requérants », in GOTTOT (S.), Note sous CE, 19 octobre 2016, pp. 581-587, *AJDA*, n°10, 20 mars 2017, p. 585.

public avant la tenue de l'audience⁷⁷, alors que la procédure administrative contentieuse de droit commun impose une pareille exigence⁷⁸ du rapporteur public⁷⁹.

En deuxième lieu, il est aussi procédé à une dérogation du débat contradictoire, en tant que des informations relevant du secret de la défense nationale seraient le sujet de débats. Le requérant devra alors, défendre son point de vue et présenter ses observations, et, seulement ensuite, le rapporteur public formule ses conclusions. Le requérant, le défendeur et le ou les représentants de l'autorité administrative indépendante devront aussi se retirer⁸⁰.

En troisième et dernier lieu, dans le cadre du référé, il n'y a pas non plus de débat contradictoire si des informations relevant du secret de la défense nationale sont liées au litige, ou, si des informations concernant le requérant sont inscrites dans un fichier intéressant la sûreté de l'Etat. Le juge des référés entendra séparément les parties et/ou l'autorité administrative indépendante⁸¹.

Parce que l'intérêt général prime sur les intérêts particuliers, ici l'intérêt de la Nation, il est dérogé au respect du contradictoire avec pour conséquence un déséquilibre et une inégalité des armes dans le procès, au détriment du requérant⁸². La position du juge n'est pas nouvelle : si elle vient à s'appliquer en matière de sécurité nationale, le juge avait déjà jugé que le principe du contradictoire est nécessaire mais non absolu, et qu'un petit désavantage du requérant est possible dans le cadre d'un procès administratif⁸³.

2° Une saisine propre au contentieux des mesures de surveillance des communications internationales

Si les requérants ont la faculté de saisir le Conseil d'Etat en matière de techniques de renseignement, une réserve est faite cependant pour les mesures de surveillance des communications électroniques internationales, la demande devant

⁷⁷CJA, art. R. 773-23 al. 4.

⁷⁸Tout en estimant que l'absence de communication du sens des conclusions du rapporteur public n'est pas une violation du droit à un procès équitable inscrit à l'article 6 § 1 CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle le principe que « *la notion de procès équitable implique aussi en principe le droit pour les parties à un procès de prendre connaissance de toute pièce ou observation soumise au juge, fût-ce par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et de la discuter* », Cour EDH, 7 juin 2001, *Kress c. France*, n°30594/98, § 74.

⁷⁹« *Si le jugement de l'affaire doit intervenir après le prononcé de conclusions du rapporteur public, les parties ou leurs mandataires sont mis en mesure de connaître, avant la tenue de l'audience, le sens de ces conclusions sur l'affaire qui les concerne* », CJA, art. R 711-3.

⁸⁰*Ibid.*, art. R. 773-24 al. 1.

⁸¹*Ibid.*, art. R. 773-25.

⁸²« *Or, les droits de la défense dépendent de la qualité du contradictoire 'qui se concrétise dans un ensemble de règles garantissant à une partie la pleine et entière connaissance de l'instance et la possibilité de défense de ses intérêts en y participant* », in GOTTOT (S.), *op. cit.*, 20 mars 2017, p. 585.

⁸³« *Dans ces conditions, les dispositions de l'article R.* 200-18 du Livre des procédures fiscales ne placent pas le contribuable dans une situation de net désavantage par rapport au ministre chargé du Budget et laissent à chaque partie une possibilité raisonnable de contester les pénalités fiscales qui, ayant le caractère d'accusations en matière pénale, seraient en litige ; qu'ainsi, les dispositions de l'article R.* 200-18 du Livre des procédures fiscales doivent être regardées comme compatibles avec le principe de l'égalité des armes découlant des stipulations précitées de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits e l'homme et des libertés fondamentales* », CE, 6 juin 2007, *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie c. Lemarinier*, n°270955.

d'abord transiter par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui décidera ou non ensuite, d'exercer une requête devant le Conseil d'Etat⁸⁴. Le filtrage a été volontairement mis en place afin de limiter un encombrement des prétoires sur un sujet aussi sensible que la protection des intérêts fondamentaux de la Nation assurée par la Direction générale de la sécurité extérieure, qui ne peut se permettre de voir ses missions réduites, voire lésées, par les différentes qui pourraient être formées devant le juge administratif⁸⁵. Même si un filtrage est nécessaire pour des raisons de sécurité nationale, le droit au recours indirect marque un pas important dans le contrôle effectif des garanties procédurales en matière de surveillance des communications internationales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel avait censuré les dispositions sur la surveillance internationale, lorsque le juge de la rue de Montpensier dut contrôler la loi relative au renseignement, puisqu'aucune voie de recours n'était prévue dans la loi initiale⁸⁶.

Avec la procédure actuelle, et alors même que le contentieux des techniques de renseignement déroge au droit commun, le contentieux des surveillances internationales est encore plus spécifique et dérogatoire, ce qui s'explique par le fait qu'il concerne le domaine d'action du service de renseignement extérieur français. Néanmoins, « *la dérogation n'étant pas mineure* »⁸⁷, en se fondant sur la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi du 30 novembre 2015 sur la surveillance des communications internationales⁸⁸, le juge administratif a préféré rappeler qu'il a concilié au maximum la protection des intérêts fondamentaux de la Nation justifiant les surveillances internationales et l'exercice de garanties procédurales⁸⁹.

⁸⁴CSI, art. L. 854-9.

⁸⁵« *Par rapport au régime applicable aux communications internationales, le présent texte comporte toutefois la spécificité de prévoir un passage obligé par la CNCTR : ce filtrage préalable doit permettre de dissuader toute stratégie d'engorgement de la juridiction par des acteurs qui poursuivraient un objectif de déstabilisation de la politique française de renseignement extérieure* », in ADAM (P.), *op. cit.*, 16 septembre 2015, p. 14.

⁸⁶« *Considérant qu'en ne définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés en application de l'article L. 854-1, ni celles du contrôle par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées en application de ce même article et de leurs conditions de mise en œuvre, le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, par suite, les dispositions du paragraphe I de l'article L. 854-1, qui méconnaissent l'article 34 de la Constitution, doivent être déclarés contraires à la Constitution* », Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 78.

⁸⁷LATOÛR (X.), « Premiers enseignements sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement », 1199, *JCP*, n°46, 14 novembre 2016, p. 2 071.

⁸⁸« *Le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et le secret de la défense nationale* », Cons. const., 26 novembre 2015, *Loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales*, déc. n°2015-722 DC, § 18.

⁸⁹« *Alors même que la personne faisant l'objet d'une mesure de surveillance internationale ne peut saisir un juge pour contester la régularité de cette mesure, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et le secret de la défense nationale en prévoyant que la Commission peut former un recours à l'encontre d'une mesure de surveillance internationale, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2015-722 DC du 26 novembre 2015* », CE, 19 octobre 2016, Mme B. A., n°397623.

C. Un récent contentieux en demi-teinte des mesures de renseignement

Le contentieux de la responsabilité due aux activités des services de renseignement est très rare. Tout au plus, dans l'affaire *McCann et autres c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1995⁹⁰, la Cour européenne des droits de l'homme engagea la responsabilité du Royaume-Uni après la faute de militaires britanniques due à des renseignements erronés⁹¹. Plus récemment, c'est une municipalité allemande qui demanda réparation à Israël pour les frais que cette municipalité a engagés pour le renseignement israélien extérieur (Mossad)⁹². Pour ce qui concerne le Conseil d'Etat, ce juge a eu très rarement à connaître de contentieux en matière de responsabilité des activités de renseignement, dont la dernière affaire, en date du 20 avril 2011, concernait l'engagement de la responsabilité pour faute de l'ancien directeur des Renseignements généraux⁹³. Si le récent contentieux des mesures de renseignement peut-être qualifié de contentieux en demi-teinte, c'est en raison des décisions prises par le juge administratif lors de l'émergence d'un contentieux de la responsabilité liée aux mesures de surveillance internationales (1), mais aussi, avec une jurisprudence laconique sur le contrôle des techniques de renseignement (2).

1. L'émergence d'un contentieux de la responsabilité liée aux mesures de surveillance

Avec la nouvelle procédure introduite par la loi du 24 juillet 2015 précitée, le législateur a expressément prévu la possibilité d'un recours en plein contentieux. Le juge administratif pourra alors, après avoir annulé la technique de recueil de renseignement irrégulière et effacé les données afférentes, condamner l'Etat en raison de

⁹⁰Cour EDH, 27 septembre 1995, *McCann et autres c. Royaume-Uni*, n°18984/91.

⁹¹Des militaires britanniques poursuivirent des membres présumés de l'IRA et ouvrirent le feu. Cependant, les renseignements donnés étaient peu fiables à propos des membres présumés de l'IRA qui furent abattus, et qui n'étaient d'ailleurs pas armés. Le juge de Strasbourg retint la responsabilité du Royaume-Uni : « le respect du droit à la vie implique pour les forces de sécurité d'agir en prenant des 'précautions suffisantes' afin de s'assurer que le recours à la force est absolument nécessaire. Or, en l'occurrence, le droit à la vie a été violé parce que l'opération a été mal préparée par les services de renseignement », in LATOUR (X.), « Les activités de renseignement devant les juges européens », pp. 157-188, in WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 176-177.

⁹²La municipalité a désempourbé la voiture des agents du Mossad, elle demande donc le remboursement de 1 236 euros à l'Etat d'Israël en raison des frais occasionnés : « la police, les pompiers ainsi qu'un tracteur avaient été dépêchés sur place pour extirper la voiture de son piège de boue. Interrogés sur la raison de leur présence et sur la provenance de leurs armes, les hommes avaient affirmé faire du repérage avant une compétition de voile et avaient fourni des documents diplomatiques montrant qu'ils étaient autorisés à porter des armes », in <https://francais.rt.com/international/16813-allemande-municipalite-pretend-avoir-desembourbe>, consulté le 9 avril 2017.

⁹³Dans le cadre d'une affaire pénale, les carnets de l'ancien directeur des Renseignements généraux, Yves Bertrand ont été saisis, les informations contenues dans les carnets ont été divulguées par la suite, ce à quoi, les personnes citées dans les carnets portèrent plainte. M. Bertrand demanda au ministre de l'Intérieur la protection statutaire du fonctionnaire, que ce dernier lui refusa, estimant que l'ancien directeur avait commis une faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service. Le juge du Palais Royal considéra, au contraire, que la protection statutaire du fonctionnaire doit s'appliquer, car « le fait d'avoir, après avoir quitté ses fonctions, conservé à son domicile des documents ayant une telle vocation constitue une faute, celle-ci, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que M. A. ait conservé ces carnets en vue de s'en servir à des fins personnelles, n'a pas revêtu le caractère d'une faute personnelle, au sens des dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 », CE, 20 avril 2011, *Bertrand*, n°33255.

l'irrégularité de mise en place de cette technique de renseignement⁹⁴. De même, une indemnisation est prévue si un requérant saisit le Conseil d'Etat concernant des fichiers de renseignement, dans l'hypothèse où les informations ayant trait au demandeur seraient inexactes⁹⁵. C'est ici une réelle avancée dans l'étendue des pouvoirs du juge. Si, d'un côté, une procédure dérogatoire est mise en place avec une inégalité des armes devant le procès pour le requérant, d'un autre côté, les pouvoirs du juge ont été étendus pour exercer son contrôle, mais aussi pour exiger un dédommagement du requérant si nécessaire⁹⁶.

Outre la possibilité d'un contentieux en responsabilité auprès de la formation spécialisée du Conseil d'Etat, le Tribunal administratif de Nîmes a dû se prononcer, le 12 juillet 2016⁹⁷, sur un litige mettant en jeu la responsabilité de l'Etat pour défaut de surveillance des services de renseignement. A la suite des actes de terrorisme commis par Mohammed Merah, les parents du militaire tué ont attaqué l'Etat en responsabilité, non pas pour leur mauvaise surveillance de l'individu, mais parce que la surveillance de Mohammed Merah avait été arrêtée⁹⁸. Alors que l'Etat que le maintien de la surveillance du terroriste n'aurait pas empêché les actes qu'il a ensuite commis, suivant les conclusions du rapporteur public⁹⁹, le juge administratif a considéré l'Etat responsable et l'a condamné à verser des dédommagements au proche du militaire assassiné, au motif de la perte de chance d'éviter l'assassinat en raison de l'absence de surveillance¹⁰⁰.

L'arrêt rendu le 12 juillet 2016 met en exergue la position du juge allant dans le sens d'un assouplissement progressif du régime de responsabilité, pour les fautes liées à la surveillance des services de sécurité. En 1984, le Conseil d'Etat avait estimé qu'une faute lourde liée à l'absence de mesures de surveillance pouvait engager la responsabilité de l'Etat¹⁰¹. Puis, le 3 mars 2003, saisie d'un recours pour engager la responsabilité de l'Etat concernant la surveillance des services de police au titre de leur

⁹⁴CJA, art. L. 773-7.

⁹⁵*Ibid.*, art. L. 773-8.

⁹⁶GOTTOT (S.), *op. cit.*, 20 mars 2017, p. 585.

⁹⁷TA Nîmes, 12 juillet 2016, *Consorts Chennouf*, n°1400420.

⁹⁸« A partir du mois d'août 2011, es services de renseignement sont informés de la présence de Merah au Pakistan et finissent par le convoquer pour un entretien. [...] A l'issue de l'entretien, il semblerait que la centrale ait fait comprendre aux services toulousains que la surveillance de Merah n'était plus une priorité, une procédure d'évaluation avant embauche était même envisagée, la DCRI estimât alors que le profil 'voyageur' de Merah, qu'ils avaient trouvé très malin, pourrait être utile au service. Toute surveillance de l'individu est apparemment stoppée, et le compte-rendu de l'entretien, pour le moins lacunaire, ne parvient aux services toulousains que le 21 février 2012, soit plus de trois mois après l'entretien du 14 novembre 2011 », in FOUGERES (A.), *Conclusions sur TA Nîmes, 12 juillet 2016, Consorts Chennouf*, pp. 1823-1829, *AJDA*, n°32, 3 octobre 2016, p. 1 825.

⁹⁹« La théorie de la perte de chance se révèle particulièrement pertinente dans ce type de dossier, la haute juridiction distinguant, nous vous le disions, la perte de chance d'obtenir un résultat positif de la perte de chance d'échapper à la réalisation d'un risque », in *Ibid.*, p. 1 827.

¹⁰⁰« Que dans les circonstances de l'espèce, la perte de chance d'éviter l'assassinat peut être justement fixée à un tiers ; qu'il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la réparation de cette fraction des préjudices subis par le décès de M. Chennouf », TA Nîmes, 12 juillet 2016, *Consorts Chennouf*, n°1400420.

¹⁰¹« Eu égard à la circonstance qu'aucune demande de surveillance nocturne des cars n'a été expressément formulée par lesdits responsables, les services de police compétents n'ont pas, dans les circonstances de l'espèce, commis de faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat », CE, 28 mai 1984, *Société française de production*, n°35897.

mission de sécurité aéroportuaire, le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi, tout en considérant qu'une faute simple suffisait à engager la responsabilité de l'Etat en la matière¹⁰². Le Tribunal administratif a donc suivi l'évolution de la jurisprudence pour engager la responsabilité de l'Etat, cette fois-ci, sur la perte de chance d'éviter un assassinat.

La solution rendue par le juge administratif est néanmoins hasardeuse. En premier lieu, si les agents du renseignement intérieur ont commis, ici, une erreur d'appréciation sur le terroriste, il est impossible de savoir si la personne que les services de renseignement suivent allait commettre un attentat ou non, la preuve étant que, pour Mohammed Merah, il allait être potentiellement recruté comme informateur. De plus, étant donné l'insuffisance criante de moyens en personnels au sein des services de renseignement, il est aussi impossible d'effectuer une surveillance de tous les individus à risques.

En deuxième lieu, se fonder sur la perte de chance d'éviter un assassinat est une porte ouverte à tous les blessés et proches de victimes d'attentats qui pourront intenter des recours en responsabilité contre l'Etat, soit au moins 238 requêtes potentielles pour les proches des victimes, depuis les attentats du 7 janvier 2015¹⁰³. A plus forte raison, le nombre insuffisant d'agents dans les services de renseignement et les contournements aux méthodes de surveillance opérés par les terroristes islamistes laissent planer de nouveaux attentats. Le précédent, créé par le jugement du 12 juillet 2016 amène à penser que de nouvelles requêtes seront formées, pour engager la responsabilité de l'Etat dans ce domaine. Allant plus loin, avec un nombre non déterminé de terroristes infiltrés parmi les migrants, il n'est pas déraisonnable de penser que des requérants engageront aussi la responsabilité de l'Union européenne devant la Cour de justice de Luxembourg, en raison d'une absence de surveillance, notamment aux frontières de l'Union européenne, c'est-à-dire les limites fixées par l'espace Schengen.

En troisième lieu et dernier lieu, par ce recours en plein contentieux, le préjudice d'affection des proches de la victime est supplanté par une volonté de dédommagements supplémentaires de la part de l'Etat. Ce point est conforté par le fait que les proches de la victime avaient déjà reçu une somme 35 000 euros de la part du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions. Malgré cela, le juge administratif a accordé un dédommagement supplémentaire total de près de 44 000 euros pour les proches¹⁰⁴.

Par tous ces éléments, la jurisprudence du Tribunal administratif est hasardeuse, et elle ne fait que conforter l'idée que quelque soit la forme du préjudice, elle est

¹⁰² « Considérant, enfin que si la responsabilité pouvant incomber à l'Etat au titre d'un manquement des services de police dans leur mission de surveillance des installations aéroportuaires, doit être appréciée sur le terrain de la faute simple », CE, 3 mars 2003, *Groupement d'intérêt économique La Réunion aérienne*, n°232537.

¹⁰³ http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/07/26/le-terrorisme-islamiste-a-fait-236-morts-en-france-en-18-mois_4975000_4355770.html, consulté le 9 avril 2017.

¹⁰⁴ « L'Etat est condamné à verser à Mme X, la somme de 20 000 €, dont 10 000 € en qualité de représentante légale de son fils mineur, à Mme X la somme de 23 836, 27 €, à M. X. la somme de 2 000 € et au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions la somme de 5 000 € », TA Nîmes, 12 juillet 2016, *Consorts Chennouf*, n°1400420.

quantifiable en argent. Surtout, ce jugement renforce l'idée qu'il faut pallier les conséquences d'un drame, à savoir ici un attentat terroriste. Mais, tant que les seules conséquences seront traitées, et que la solution ne sera pas radicale, c'est-à-dire prise à la racine du problème¹⁰⁵, d'autres attentats seront commis et de nouveau recours engageant la responsabilité de l'Etat seront formés.

2. Une jurisprudence laconique sur le contrôle des techniques de recueil de renseignement

Créée en 2015, la formation spécialisée du Conseil d'Etat a rapidement été saisie. Le 19 octobre 2016, le Conseil d'Etat a rendu quinze décisions dont trois relatives aux techniques de recueil de renseignement et une relative à la surveillance des communications électroniques internationales¹⁰⁶.

Concernant le contentieux des techniques de renseignement, trois requérants ont demandé au juge administratif de vérifier l'existence de la mise en œuvre d'une technique de renseignement à leur encontre¹⁰⁷. Après un rappel pédagogique de la procédure liée au contentieux des techniques de renseignement, sa compétence pour en juger et les modalités du contrôle juridictionnel, la formation spécialisée du Conseil d'Etat rappelle que son contrôle porte sur les techniques de renseignement mises en œuvre après la promulgation de la loi du 24 juillet 2015, qu'elles aient cessé ou qu'elles continuent à être mises en œuvre¹⁰⁸.

De surcroît, comme le prévoit la procédure, le juge du Palais Royal répond de manière laconique qu'elle a procédé à la vérification¹⁰⁹. Si une technique de renseignement a bien été mise en place concernant le requérant mais qu'elle est régulière, la formulation de la décision sera identique. *A contrario*, elle ne différera que si la technique est irrégulière.

En l'espèce, le rejet des demandes réside dans l'absence de nécessité de saisir le Conseil d'Etat. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement avait été saisie auparavant pour vérifier la régularité de la mise en œuvre d'une technique de renseignement. Après avoir procédé à la vérification, l'autorité administrative indépendante avait notifié cette vérification. A partir du moment où elle n'avait constaté aucune irrégularité, soit parce qu'il n'y avait pas de technique mise œuvre, soit parce que celle-ci était régulière, le juge du Palais Royal rejeta une requête

¹⁰⁵Le problème est, en premier lieu, d'ordre matériel, à savoir le renforcement des moyens humains pour les services de renseignement. En deuxième lieu, il s'agit de renforcer le contrôle aux frontières. En troisième lieu, il faut faciliter l'accès au fichier national automatisé des auteurs d'infractions terroristes et assurer une mise à jour régulière de ce traitement de données.

¹⁰⁶Les onze autres décisions ont trait au contentieux des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat.

¹⁰⁷CE, 19 octobre 2016, *M. D.*, n°396958 ; *M. E.*, n°398354 ; *M. B.*, n°398356.

¹⁰⁸« Il résulte de ce qui a été dit au point 2 que ces conclusions, qui se rapportent à la mise en œuvre éventuelle de techniques de renseignement postérieurement à l'entrée en vigueur, le 3 octobre 2015, de la loi du 24 juillet 2015, sont recevables, que la décision de les mettre en œuvre ait été prise avant comme après cette date, contrairement à ce que le Premier ministre soutient en défense », CE, 19 octobre 2016, *M. D.*, n°396958.

¹⁰⁹« Il a été procédé à la vérification demandée par *M. D.* », CE, 19 octobre 2016, *M. E.*, n°398354.

qui n'appelait « aucune mesure de la part du Conseil d'Etat »¹¹⁰. Même si elle exerce une seconde vérification, les membres de la formation spécialisée estiment que l'absence d'avis défavorable au Premier ministre par la Commission de contrôle des techniques de renseignement, et à plus forte raison, l'absence de saisine de la formation spécialisée par cette Commission est un indice qu'aucune technique n'est mise en œuvre ou que la technique de renseignement est régulièrement mise en œuvre.

Le caractère dérogatoire de la procédure peut faire penser aux requérants qu'il y a une atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif. Nonobstant, la réforme du 24 juillet a introduit une réelle avancée dans le contrôle des mesures de renseignement. Deux contrôles peuvent être effectués : le premier, par une autorité administrative indépendante, le second, par un magistrat habilité ès qualités au secret de la défense nationale, c'est-à-dire avec la possibilité tous les éléments du dossier soumis¹¹¹.

La technique de renseignement particulière qu'est la mesure de surveillance des communications électroniques a aussi été soumise devant le Conseil d'Etat. Contrairement à la procédure commune aux autres techniques de renseignement où le requérant peut saisir la Haute juridiction administrative¹¹², la procédure de surveillance des communications internationales ne permet pas une telle possibilité. Il est obligatoire que le requérant saisisse la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui effectuera ensuite une vérification de la mesure de surveillance des communications internationales, si celle-ci existe¹¹³. C'est seulement elle seule qui peut saisir le Conseil d'Etat, après avoir émis un avis défavorable au Premier ministre et dans l'hypothèse où le chef du Gouvernement n'aurait pas souhaité suivre cet avis¹¹⁴.

Après avoir fait une demande auprès de l'autorité administrative indépendante, le requérant avait néanmoins saisi le Conseil d'Etat. Après avoir rappelé que cette procédure était dérogatoire, mais conforme à la Constitution eu égard à la conciliation du droit à un recours juridictionnel effectif et la protection du secret de la défense nationale, la formation spécialisée rejeta logiquement une requête irrecevable¹¹⁵.

Les jugements du Conseil d'Etat rendus le 19 octobre 2016 sont laconiques et manquent, par voie de conséquence, de toute motivation. En se limitant au contrôle de toute irrégularité et en constatant l'absence d'une quelconque violation de la Convention européenne des droits de l'homme, la Haute juridiction a effectué un contrôle de

¹¹⁰ « La formation spécialisée a examiné, selon les modalités décrites au point précédent, les éléments fournis par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui a précisé l'ensemble des vérifications auxquelles elle avait procédé, et par le Premier ministre. A l'issue de cet examen, il y a lieu de répondre à M. B. que la vérification qu'il a sollicitée et n'appelle aucune mesure de la part du Conseil d'Etat », CE, 19 octobre 2016, M. B., n°398356.

¹¹¹ « Cette possibilité de saisir une juridiction, en plus d'une autorité administrative indépendante, constitue indéniablement une garantie dans le contrôle de proportionnalité des mesures », in GOTTOT (S.), *op. cit.*, n°10, 20 mars 2017, p. 585.

¹¹² CSI, art. L. 841-1.

¹¹³ *Ibid.*, art. L. 854-9 al. 4.

¹¹⁴ *Ibid.*, al. 5.

¹¹⁵ « Alors même que la personne faisant l'objet d'une mesure de surveillance internationale ne peut saisir un juge pour contester la régularité de cette mesure, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et le secret de la défense nationale en prévoyant que la Commission peut former un recours à l'encontre d'une mesure

proportionnalité entre les mesures de renseignement et le respect des garanties procédurales, en prenant en compte la situation liée à la protection du secret de la défense nationale¹¹⁶. D'ailleurs, ce contrôle de proportionnalité suit la logique évoquée par le Conseil constitutionnel, estimant qu'il était nécessaire de concilier le droit au respect de la vie privée de l'article L. 801-1 du Code de la sécurité intérieure, avec la protection des intérêts fondamentaux de la Nation de l'article L. 811-3 du même Code¹¹⁷.

§ 2 : L'évolution opportune du contentieux du juge administratif sur les fichiers de renseignement

La police administrative du renseignement se justifie par une démarche préventive des menaces pouvant porter atteinte à la sécurité nationale. Pour que cette démarche préventive puisse être mise en œuvre au quotidien, les services de renseignement collectent des informations et du renseignement, qu'ils conservent ensuite dans leurs fichiers, accroissant sans cesse la taille de leurs fichiers et le nombre d'informations conservées¹¹⁸. En la matière, l'évolution opportune de la jurisprudence a pu faire jour avec la compétence de principe du juge administratif pour les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat (A). Parallèlement à la compétence de principe, il faut noter l'évolution de la position du Conseil d'Etat est progressive dans le contrôle des fichiers de renseignement (B).

A. La compétence de principe du juge administratif pour les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat

A l'instar de la compétence du Conseil d'Etat pour connaître des litiges liés aux techniques de recueil de renseignement, la Haute juridiction a aussi compétence pour connaître des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat¹¹⁹. Ce faisant, une unification du contentieux a été opérée, dans le sens la même formation juridictionnelle a une compétence tant pour les fichiers de renseignement, que les techniques de

de surveillance internationale, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2015-722 DC du 26 novembre 2016 », CE, 19 octobre 2016, Mme B. A., n°397623.

¹¹⁶ « Si le juge n'explique pas son raisonnement, celui-ci semble s'inscrire dans un contrôle de proportionnalité classique entre protection de la vie et protection de l'ordre public », in GOTTOT (S.), *op. cit.*, 20 mars 2017, p. 586.

¹¹⁷ « Considérant que les dispositions de l'article L. 811-3 doivent être combinées avec celles de l'article L. 801-1, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déferée, aux termes desquelles la décision de recourir aux techniques de renseignement et les techniques choisies devront être proportionnées à la finalité poursuivie et aux motifs invoqués ; qu'il en résulte que les atteintes au droit au respect de la vie privée doivent être proportionnées à l'objet poursuivi ; que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et le Conseil d'Etat sont chargés de s'assurer du respect de cette exigence de proportionnalité », Cons. const., 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, déc. n°2015-713 DC, § 11.

¹¹⁸ LATOUR (X.), *op. cit.*, 14 novembre 2016, p. 2 071.

¹¹⁹ « Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VIII du Code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 41 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'Etat dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat », CSI, art. L. 841-2.

renseignement¹²⁰. Dans le cadre de la procédure de droit commun d'accès aux fichiers, un individu qui souhaite avoir des éléments le concernant dans un traitement de données doit exercer sa requête auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés¹²¹. Il en sera de même pour la demande d'accès concernant les fichiers de renseignement. Il faut la saisine préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés avant tout recours contentieux (1). Ensuite, le requérant peut exercer un recours devant le Conseil d'Etat puisque le contentieux des fichiers de renseignement relève de la formation spécialisée du Conseil d'Etat (2).

1. La saisine préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés avant tout recours contentieux

Dans le cadre de la procédure de droit commun, il est permis de demander directement au responsable du traitement de données sur les informations concernant l'intéressé dans le fichier¹²². De plus, le requérant pourra aussi directement demander la rectification, la mise à jour ou la suppression des informations inscrites dans le traitement de données au responsable du fichier concerné¹²³. En raison des impératifs de sécurité nationale couverts par le secret de la défense nationale, il est tout autrement avec les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat. Ces informations étant couvertes par le secret défense, l'accès direct est impossible.

Etant donné la finalité du fichier de renseignement qui a pour but de prévenir toute atteinte à la sécurité nationale, si un citoyen demande l'accès à des fichiers de renseignement, il doit faire la demande préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)¹²⁴. Par rapport au caractère sensible des informations sensibles comprises dans ces fichiers, le droit d'accès indirect est un préalable. Cette procédure préalable est, non seulement, obligatoire sous peine de nullité, mais elle aussi conforme à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel car, de telles informations protégées par le secret de la défense nationale sont comprises comme des

¹²⁰CJA, art. L. 311-4-1.

¹²¹D. n°2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, n°247, 22 octobre 2005, p. 16769, texte n°31, art. 88.

¹²²« Toute personne physique justifiant de son identité a le droit d'interroger le responsable d'un traitement de données à caractère personnel en vue d'obtenir : 1° la confirmation que des données à caractère personnel la concernant font ou ne font pas l'objet de ce traitement », L. n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *JORF*, 7 janvier 1978, p. 227, art. 39 I.

¹²³« Toute personne physique justifiant de son identité peut exiger du responsable d'un traitement que soient, selon les cas, rectifiées, complétées, mises à jour, verrouillées ou effacées les données à caractère personnel la concernant, qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées, ou dont la collecte, l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite », *Ibid*, art. 40 I.

¹²⁴« Par dérogation aux articles 39 et 40, lorsqu'un traitement intéresse la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, le droit d'accès s'exerce dans les conditions prévues par le présent article pour l'ensemble des informations qu'il contient. La demande est adressée à la Commission qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener les investigations et faire procéder aux modifications nécessaires. [...] Lorsque la Commission constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication des données qui y sont contenues ne met pas en cause ses finalités, la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, ces données peuvent être communiquées au requérant » *Ibid.*, art. 41.

dérogrations aux stipulations¹²⁵ conventionnelles¹²⁶. De même, la procédure d'accès indirect aux fichiers de renseignement n'est pas non plus contraire aux stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme puisque, il est pour la même raison de sécurité nationale possible de déroger¹²⁷ à cette Convention¹²⁸.

Les fichiers de renseignement pour lesquels le Conseil d'Etat est compétent sont limitativement énumérés. Au regard de l'article R. 841-2 du Code de la sécurité intérieure¹²⁹, le juge administratif peut connaître du contentieux concernant huit fichiers de renseignement¹³⁰.

2. Le contentieux des fichiers de renseignement relevant de la formation spécialisée du Conseil d'Etat

La formation spécialisée du Conseil d'Etat se réunit si elle est saisie d'une requête d'un requérant pensant que des informations le concernant sont inscrites dans le fichier pour lequel il a exercé une requête¹³¹. Le juge administratif va alors procéder à

¹²⁵ « Il est possible de déroger aux dispositions des articles 5, 6 et 8 de la présente Convention lorsqu'une telle dérogation, prévue par la loi de la Partie, constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique : a) à la protection de la sécurité de l'Etat, à la sûreté publique, aux intérêts monétaires de l'Etat ou à la répression des infractions pénales », Conv. du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, art. 9 § 2.

¹²⁶ CE, 29 décembre 1997, n°140325.

¹²⁷ CEDH, art. 8 § 2.

¹²⁸ A propos de la communication d'informations contenues par la requérante sur son appartenance à l'Eglise de scientologie dans le fichier des Renseignements généraux, le Conseil d'Etat estime « que, contrairement à ce que soutient Mme Robert, le refus de lui communiquer directement lesdites informations n'est pas contraire aux stipulations des articles 8, 9 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors, d'une part, que ces articles prévoient qu'il peut être dérogé par la loi auxdites stipulations lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la protection de la sécurité de l'Etat et de la sûreté publique et, d'autre part, que les modalités d'accès prévues par l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 ne sont pas, eu égard à la finalité pour laquelle les informations visées au 1° de l'article 3 du décret du 14 octobre 1991 sont enregistrées, incompatibles avec les stipulations conventionnelles susmentionnées », CAA Paris, 6 décembre 2003, Mme Robert, n°99PA01993.

¹²⁹ L'article R. 841-2 a été créé par le D. n°2015-1808 du 28 décembre 2015 relatif à la compétence du Conseil d'Etat pour connaître des requêtes concernant la mise en œuvre du droit d'accès aux traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'Etat, pris en application de l'article L. 841-2 du Code de la sécurité intérieure, *JORF*, n°302, 30 décembre 2015, p. 24 899, texte n°120.

¹³⁰ « Relèvent des dispositions de l'article L. 841-2 du présent Code les traitements ou parties de traitements automatisés de données à caractère personnel intéressant la sûreté de l'Etat autorisés par les actes réglementaires ou dispositions suivants : 1° décret portant création au profit de la Direction générale de la sécurité intérieure d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé CRISTINA ; 2° décret portant application des dispositions de l'article 31 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 aux fichiers d'informations nominatives mis en œuvre par la Direction générale de la sécurité extérieure ; 3° décret autorisant la mise en œuvre par la Direction de la protection et de la sécurité de la défense d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé SIREX ; 4° décret portant application des dispositions de l'article 31 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 au fichier d'informations nominatives mis en œuvre par la Direction du renseignement militaire ; 5° décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé FSPRT ; 6° décret n°2010-569 du 28 mai 2010 portant création du fichier des personnes recherchées, pour les seules données intéressant la sûreté de l'Etat mentionnées au 8° du III de l'article 2 de ce décret ; 7° article R. 231-4 du Code de la sécurité intérieure pour les seules données mentionnées au 2° de l'article R. 231-7 du même Code ; 8° Arrêté relatif à la création d'un système de traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé STARTRAC mis en œuvre par le Service à compétence nationale TRACFIN, pour les seules données intéressant la sûreté de l'Etat », CSI, art. R. 841-2.

¹³¹ Comme pour les techniques de renseignement, le contentieux des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat est celui visé aux articles L. 773-3 à L. 773-8 du Code de justice administrative.

un contrôle du fichier concerné et examiner les éléments concernant le requérant. Il informera le requérant que le contrôle a été effectué sans préciser le fait que des informations ou aucune information sur le requérant sont inscrites dans le fichier¹³². Si une irrégularité est constatée, c'est aussi le juge qui procèdera à la rectification ou à l'effacement des informations litigieuses, en envisageant une indemnisation du demandeur¹³³.

La réforme introduite, en 2015, par la loi relative au renseignement, sur le contentieux du Conseil d'Etat en matière de techniques de renseignement et de fichiers intéressant la sûreté de l'Etat suit cette procédure. La formation spécialisée du Conseil d'Etat pourra connaître du contentieux des fichiers de renseignement, mais le requérant devra au préalable saisir la Commission nationale de l'information et des libertés. Cette procédure à peine de nullité permet néanmoins un droit d'accès, certes restreint, aux requérants sur des informations potentielles les concernant dans les fichiers concernés.

La procédure suivie par le juge administratif en matière de fichiers intéressant la sûreté de l'Etat est similaire à celle ayant trait aux techniques de renseignement. En premier lieu, le magistrat administratif va exercer un contrôle de la régularité de la mesure administrative (technique de renseignement ou fichier), en informant le requérant que le contrôle a été effectué. Au regard de la protection du secret de la défense nationale, le juge administratif ne révélera pas la mise en place d'une technique de renseignement, ou n'apportera aucune information supplémentaire sur le fichier de renseignement visé par le contrôle. Ce n'est que si une irrégularité est mise en place que le juge annule la technique, et pour les fichiers, qu'il rectifie ou annule, avec l'engagement potentiel de la responsabilité de l'Etat pour indemniser le demandeur lésé.

B. L'évolution progressive de la position du Conseil d'Etat dans le contrôle des fichiers de renseignement

L'évolution du juge administratif dans le contrôle des fichiers de renseignement est notable. Si celui-ci exerçait un contrôle originellement strict sur les fichiers de renseignement (1), un contrôle entier est progressivement appliqué par le juge administratif (2). Le contrôle a évolué récemment, vers un contrôle entier désormais exercé par le juge malgré une motivation laconique (3), aboutissant à la première procédure d'effacement par le Conseil d'Etat (4).

¹³² « Lorsqu'elle traite des requêtes relatives à la mise en œuvre de l'article 41 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la formation de jugement se fonde sur les éléments contenus, le cas échéant, dans le traitement sans les révéler ni révéler au requérant figure ou non dans le traitement », CJA, art. L. 773-8.

¹³³ « Toutefois, lorsqu'elle constate que le traitement ou la partie de traitement faisant l'objet du litige comporte des données à caractère personnel le concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques ou périmées, ou dont la collecte, l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite, elle en informe le requérant, sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale. Elle peut ordonner que ces données soient, selon les cas, rectifiées, mises à jour ou effacées. Saisie de conclusions en ce sens, elle peut indemniser le requérant », *Ibid.*

1. Un contrôle originellement strict sur les fichiers de renseignement

Le Conseil d'Etat avait adopté une position stricte en matière de contrôle des fichiers de renseignement. Le juge administratif maintenait sa position, favorable à la restriction d'accès des fichiers de renseignement au détriment des requérants. Le juge appliquait une telle jurisprudence pour affirmer toutes les informations et les fichiers des Renseignements des généraux et de la Gendarmerie relevaient de la procédure d'accès indirect¹³⁴. Dans le même ordre d'idées, le juge exerçait un contrôle minimum et examinait de manière stricte la procédure de l'accès indirect au fichier demandé¹³⁵. Cette situation stricte limitant le droit à un recours juridictionnel fut assouplie, dans le sens bienvenu d'une plus grande conciliation des fichiers de sûreté de l'Etat avec le droit à un recours effectif. Avec la réforme du 24 juillet 2015, il est prévu que le juge administratif examine le fichier concerné. Même s'il ne motive pas sa décision, il procède à un contrôle qu'il n'exerçait pas auparavant. Cette évolution contentieuse est le gage d'une meilleure garantie procédurale pour le requérant.

Le Conseil d'Etat a eu, surtout, à connaître du contentieux des fichiers des services français de renseignement intérieur, dont le résultat de l'affaire est le rejet de la requête par la Haute juridiction. Par exemple, dans une affaire du 23 juin 1993¹³⁶, un requérant d'origine palestinienne qui avait fait plusieurs demandes d'obtention de la nationalité française ne trouvait pas d'emploi en raison de l'inscription d'informations le concernant dans un fichier de la Direction de la surveillance du territoire (DST)¹³⁷. Pour motiver son rejet, le juge du Palais Royal explique qu'il est compétent lorsque, dans le cadre de la procédure d'accès indirect, le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés répond de lui-même au requérant. Or, en l'espèce, la lettre envoyée par le président de l'autorité administrative indépendante n'était qu'une réponse elle-même formulée par le ministre de l'Intérieur pour lui refuser la demande d'accès aux informations. Le juge administratif avait appliqué une interprétation littérale des textes¹³⁸. Comment, sans que l'auteur ne signe ou ne se signale pas expressément dans la lettre, un requérant pouvait se douter que la lettre de réponse n'était pas rendue par

¹³⁴TA Paris, 27 novembre 1985, *Mme Lochak*.

¹³⁵Pour illustration, un requérant avait fait la demande d'accès à ses informations dans un fichier de renseignement de sécurité publique, par erreur, il avait envoyé la lettre destinée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés à la Commission d'accès aux documents administratifs. La requête fut rejetée pour deux raisons : le silence fait à la demande d'accès au fichier fut gardé pendant quatre mois, signifiant refus de l'administration ; et, postérieurement à la saisine du Conseil d'Etat, l'autorité administrative répondit au requérant, ce qui amena le juge à considérer la requête comme n'ayant plus d'objet, CE, 30 novembre 1984, *Sieur Bertin*, n°4916, *Rec.* p. 393.

¹³⁶CE, 23 juin 1993, *M. Ruwayha*, n°138571.

¹³⁷La Direction de la surveillance du territoire a été substituée par la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

¹³⁸« Considérant que, rapprochée des termes de la demande formulée par M. Ruwayha, la lettre du 2 juin 1992 doit être regardée comme l'informant qu'une décision de refus de communication lui était opposée ; qu'à défaut dans le texte de la lettre de précisions faisant apparaître que la demande de l'intéressé aurait été soumise à la Commission sur le fondement soit du 3^e, soit du 4^e alinéa de l'article 7 du décret du 14 octobre 1991, le refus de communication s'analyse, eu égard aux dispositions précitées de 5^e alinéa de l'article 7 dudit décret, en une décision du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique s'opposant à la communication au requérant des informations le concernant ; qu'aucune compétence ne donne compétence au Conseil d'Etat en premier et en dernier ressort des conclusions tendant à l'annulation du refus ainsi opposé à l'intéressé », CE, 23 juin 1993, *M. Ruwayha*, n°138571.

la formation collégiale de cette autorité administrative indépendante pour laquelle le Conseil d'Etat est compétent¹³⁹, mais, au contraire, par le président de l'autorité indépendante transmettant la décision du ministre de l'Intérieur, relevant ici de la compétence du Tribunal administratif¹⁴⁰ de Paris¹⁴¹. Même si la décision avait le mérite d'apporter une réponse sur la compétence *ratione materiae* du juge, elle n'en était pas moins sévère.

Saisie pour la première fois, le 30 novembre 1994, d'une demande en annulation d'une décision prise par la Commission nationale de l'informatique et des libertés dans sa formation collégiale¹⁴², le Conseil d'Etat rejeta le recours du requérant, tout en invitant celui-ci, implicitement, à mieux motiver sa demande de rectification ou de suppression des informations¹⁴³. A la différence des précédentes décisions, et au lieu d'invoquer la restriction d'accès par l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978 précitée¹⁴⁴, il est apporté une discrète et subtile précision sur les modalités de rectification des informations contenues dans les fichiers de renseignement, en renvoyant à l'article¹⁴⁵ de la loi précitée sur le droit de rectification¹⁴⁶, à charge pour le demandeur de bien motiver sa requête¹⁴⁷.

2. Un contrôle entier progressivement appliqué par le juge administratif

Alors que le juge administratif effectuait un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation, sa jurisprudence va progressivement évoluer vers un entier contrôle dans le domaine des fichiers de renseignement intérieur. Dans un litige où le requérant attaque le refus par le ministre de l'Intérieur de communiquer les informations concernant l'intéressé, dans le fichier des Renseignements généraux, le Conseil d'Etat a

¹³⁹ « Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et en dernier ressort : 4° des recours dirigés contre les décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale », CJA, art. R. 311-1.

¹⁴⁰ *Ibid.*, art. L. 311-1.

¹⁴¹ « Ainsi s'explique la teneur du dispositif de l'arrêt refusant implicitement la compétence du Conseil d'Etat, attribuant le jugement des conclusions de la requête de M. Ruwayha au Tribunal administratif de Paris, seul compétent pour connaître des recours formés contre les décisions individuelles des ministres », in FRAYSSINET (J.), Note sous CE, 23 juin 1993, M. Ruwayha, pp. 146-148, AJDA, 21 février 1994, p. 148.

¹⁴² Ce qui lui donnait, contrairement aux précédentes décisions, compétence, en vertu de l'article R. 311-1 4° du Code de justice administrative.

¹⁴³ « Considérant, enfin, que le requérant invoque le caractère inexact et équivoque des informations contenues dans la note du 17 juillet 1988 pour exiger le retrait de celle-ci ; qu'en admettant que lesdites informations présentent un tel caractère, il résulte des termes de l'article 36 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée que ces informations ne devaient pas être effacées, mais rectifiées et clarifiées ; que, par suite, le moyen invoqué est inopérant », CE, 30 novembre 1994, M. Benhaim, n°143107.

¹⁴⁴ L. n°78-17 du 6 janvier 1978 précitée, art. 41.

¹⁴⁵ *Ibid.*, art. 39 I.

¹⁴⁶ « Le Conseil d'Etat a probablement estimé que la communication des données prévue par le décret pour les Renseignements généraux serait un coup d'épée dans l'eau si l'intéressé ne pouvait pas s'adresser à l'administration policière pour revendiquer la modification ou la suppression des données », in FRAYSSINET (J.), *op. cit.*, 20 juillet 1995, p. 568.

¹⁴⁷ « On retiendra que, lors de la formulation de ses revendications critiques sur le contenu et la qualité des données au moment de la mise en œuvre de l'article 36 de la loi de 1978 [l'actuel article 40], le demandeur a tout intérêt 'à ratisser large' en se fondant sur la totalité des opérations énumérées par la loi, puisque le juge procède à une interprétation littérale de la disposition légale pour éventuellement satisfaire la requête », in *Ibid.*

porté un contrôle entier et jugé que l'absence de mémoire du ministre de l'Intérieur portait atteinte au principe du contradictoire¹⁴⁸.

La jurisprudence administrative va devenir plus favorable au requérant en assurant en meilleure conciliation entre les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat et une plus grande protection des libertés, avec l'affaire du 16 avril 2010, concernant le fichier CRISTINA¹⁴⁹. Sur le fondement d'une collecte illégale d'informations personnelles interdites pour les fichiers de droit commun¹⁵⁰, mais collectées par le fichier de renseignement intérieur, les requérants ont attaqué le décret instituant ce traitement de données. Cependant, le fichier CRISTINA a été dispensé de publication au *Journal Officiel*, comme le prévoit la dérogation de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 précitée¹⁵¹.

Par une précédente requête des mêmes demandeurs, le Conseil d'Etat avait déjà ordonné que lui soit transmis le projet de décret¹⁵². Ayant accepté de contrôler le décret attaqué, le juge du Palais Royal a refusé de transmettre ce décret car, il a estimé avoir déjà fait une conciliation suffisante entre la protection de la sécurité nationale et le droit à un recours juridictionnel effectif¹⁵³. En matière de fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, le Conseil d'Etat effectivement exercé un contrôle en appliquant sa jurisprudence classique, selon laquelle l'administration doit lui remettre tous les documents nécessaires à la manifestation de la vérité¹⁵⁴. En ce sens, la Haute juridiction a bien respecté les règles du débat contradictoire car, même si les requérants n'ont pas eu gain

¹⁴⁸ « *Que, par suite, en estimant que le Tribunal administratif de Paris n'avait pas porté atteinte au principe du caractère contradictoire de l'instruction en ne communiquant pas le mémoire produit par le ministère de l'Intérieur en réponse à la mesure d'instruction ordonnée par le Tribunal, la Cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit ; que, par suite, M. X. est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué* », CE, 30 juillet 2003, *M. X.*, n°242812.

¹⁴⁹ Le fichier Centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux (CRISTINA) a remplacé le fichier Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale (EDVIGE).

¹⁵⁰ « *Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci* », L. n°78-17 du 6 janvier 1978 préc., art. 8 I.

¹⁵¹ « *Certains traitements mentionnés au I et II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'Etat, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise ; pour ces traitements, est publié, en même temps que le décret autorisant la dispense de publication de l'acte, le sens de l'avis émis par la Commission* », *Ibid.*, art. 26 III.

¹⁵² CE, 31 juillet 2009, *Association Aides et autres*, n°320196.

¹⁵³ « *Considérant que, par une décision du 31 juillet 2009, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a ordonné, avant de se prononcer sur la requête de l'association Aides et autres, un supplément d'instruction tendant à la production du projet de décret portant création du traitement automatisé dénommé CRISTINA soumis au Conseil d'Etat, de la minute de la section du Conseil d'Etat qui l'a examiné et du décret adopté, sans que communication des pièces produites par le ministre en réponse à cette demande soit faite aux requérants ; que par cette décision, le Conseil d'Etat a entièrement statué sur les modalités de conciliation résultant du droit au recours et la protection des intérêts que les dispositions législatives de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 régissant la dispense de publication, visent à protéger* », CE, 16 avril 2010, *Association Aides*, n°320196.

¹⁵⁴ Sur ce point, le Conseil d'Etat a rappelé le principe posé par la jurisprudence Barel : « *Qu'en cet état de la procédure la section du contentieux, chargée de l'instruction des requêtes, usant du pouvoir qui appartient au Conseil d'Etat d'exiger de l'administration compétente la production de tous documents susceptibles d'établir la conviction du juge et de permettre la vérification des allégations des requérants a, par délibération du 19 mars 1954, demandé au secrétaire d'Etat la production des dossiers constitués au sujet de la candidature de chacun des requérants* », CE ass., 28 mai 1954, *Barel et autres*, n°28238, *GAJA*, n°77.

de cause sur la remise du texte réglementaire, le juge a quant à lui exigé, reçu et contrôlé le texte litigieux. Il a fait donc appliquer sa jurisprudence où, en matière de défense¹⁵⁵ et de sécurité nationale¹⁵⁶, le juge examine les documents sans avoir à les communiquer au requérant.

Acceptant de contrôler la régularité du décret non publié, le Conseil d'Etat rappelle néanmoins qu'il n'est pas de sa compétence de pouvoir juger du bienfondé de la dispense de publication¹⁵⁷. Entre le secret et la transparence, la protection de la sécurité nationale et les garanties procédurales, le juge a effectué un contrôle entier de la légalité externe des documents qui lui étaient soumis tout en évitant qu'une inégalité des armes au procès n'ait lieu. Les requérants qui avaient formé un recours l'année précédant la décision savaient, en connaissance de cause, que le décret allait être soumis à une procédure dérogatoire. Par rapport à l'adage « *nul n'est censé ignorer la loi* », ils auraient aussi dû se douter que l'accès à un tel traitement de données était impossible.

A partir du moment où le juge exerce un contrôle¹⁵⁸ dans le domaine de la sécurité nationale, et même avec une motivation laconique¹⁵⁹, il est tout à fait logique de faire primer les intérêts supérieurs de la Nation sur les droits, en tant que ces droits sont garantis dans leur exercice par un magistrat, et ce, d'autant plus quand les droits invoqués qui entrent en conflit avec la sécurité nationale ne sont qu'une fraction de droits, comme il est le cas, en l'espèce.

Cette décision est importante puisqu'elle marque la volonté du magistrat administratif d'effectuer un contrôle de proportionnalité, dans le but d'essayer de concilier un maximum, d'un côté, la protection de la sécurité nationale, et d'un autre côté, les garanties procédurales et le respect du droit à la vie privée¹⁶⁰. La lutte contre le terrorisme ne doit pas justifier tout empiètement sur les droits et libertés des citoyens,

¹⁵⁵CE ass., 11 mars 1955, *Secrétaire d'Etat à la guerre c. Coulon*, n°34036, Rec. p. 149.

¹⁵⁶« *Qu'il y a lieu d'ordonner avant-dire-droit à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, tous droits et moyens des parties demeurant réservés, la communication dans un délai de deux mois de tous éléments relatifs à l'inscription de M. . dans le système informatique national du Système d'information Schengen et aux vérifications effectuées par celle-ci en réponse à la demande de M. X. par application des dispositions de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 à la 10^{ème} sous-section de la section du contentieux du Conseil d'Etat chargée de l'instruction de l'affaire sans que communication de ces éléments soit donnée à M. X., pour être ensuite statué ce qu'il appartiendra sur les conclusions du requérant* », CE ass., 6 novembre 2002, *Moon Sun Myung*, n°194295.

¹⁵⁷« *Qu'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de se substituer aux autorités que le législateur a investies du pouvoir d'apprécier la nécessité d'une dispense de publication, mais seulement de se prononcer sur la légalité de cette dispense et ses conséquences sur l'opposabilité du texte qui en fait l'objet* », CE, 16 avril 2010, *Association Aides*, n°320196.

¹⁵⁸Le juge exerce un contrôle entier de la légalité externe mais se borne à un contrôle restreint de la légalité interne de l'acte attaqué.

¹⁵⁹« *Que ce traitement, créé au profit de la Direction centrale du renseignement intérieur, d'une part, doit être regardé comme intéressant la sûreté de l'Etat et, d'autre part, comporte des données pertinentes au regard des finalités poursuivies* », CE, 16 avril 2010, *Association Aides*, n°320196.

¹⁶⁰« *Considérant, enfin, qu'il résulte de l'examen auquel le Conseil d'Etat s'est livré, après communication du décret attaqué, que, compte tenu notamment de la finalité du traitement automatisé litigieux, de la nature des données enregistrées qui sont en adéquation avec la finalité du traitement, des conditions de leur collecte et des restrictions d'accès instituées, que le traitement automatisé dénommé CRISTINA ne porte pas au droit des individus au respect de leur vie privée et familiale une atteinte disproportionnée aux buts de protection de la sécurité publique en vue desquels a été pris le décret ; que, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance de l'article 6 de la loi du janvier 1978 et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent être écartés* », CE, 16 avril 2010, *Association Aides*, n°320196.

mais, en l'espèce, il est impossible qu'un fichier indispensable aux services de renseignement dans leur mission de sécurité nationale ne puisse déroger au droit commun, puisque le propre d'un tel fichier est justement de récolter du renseignement sur des individus, en vue de prévenir une menace potentielle à la sécurité nationale¹⁶¹ par ces mêmes individus.

3. Un contrôle entier désormais exercé par le juge malgré une motivation laconique

Le 19 octobre 2016, la formation spécialisée a rendu quinze décisions relatives au contrôle des techniques de renseignement. Le contentieux des fichiers est majoritaire, puisque onze requêtes ont été formées pour demander l'annulation de la réponse de la présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) refusant l'accès aux données formulé par les requérants. Cinq recours portaient sur le fichier de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)¹⁶², cinq sur le fichier de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)¹⁶³ et le dernier concernant le fichier de la Direction du renseignement militaire (DRM)¹⁶⁴.

Hormis un désistement¹⁶⁵, le juge a répondu de manière similaire à tous les requérants. Il a jugé que le courrier de la présidente de l'autorité administrative indépendante transmettant le refus du ministère des Armées d'accorder l'accès au fichier de renseignement était légal. Par voie de conséquence, toutes les requêtes ont été rejetées.

De surcroît, certains requérants ont invoqué au soutien de leur requête la violation de la Convention européenne des droits de l'homme, comme, le droit à un procès équitable¹⁶⁶, mais surtout le respect du droit à la vie privée¹⁶⁷. A cette occasion, le magistrat administratif a aussi admis la conventionalité des fichiers de renseignement tant au regard de la présomption d'innocence et du droit au procès équitable¹⁶⁸ que du droit au respect de la vie privée¹⁶⁹.

¹⁶¹ « *Que l'existence de traitements automatisés de données relatifs à la lutte contre l'espionnage et le terrorisme constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale et à la sûreté publique* », CE, 16 avril 2010, *Association Aides*, n°320196.

¹⁶² CE, 19 octobre 2016, *M. M.*, n°396503 ; *M. I.*, n°396524 ; *M. F.*, n°396635 ; *M. C.*, n°400688 ; *M. A.*, n°401976.

¹⁶³ CE, 19 octobre 2016, *M. I.*, n°396505 ; *M. K.*, n°396512 ; *Mme C.*, n°396518 ; *M. J.*, n°396521 ; *M. H.*, 396558.

¹⁶⁴ CE, 19 octobre 2016, *M. G.*, n°396561.

¹⁶⁵ CE, 19 octobre 2016, *M. H.*, n°396558.

¹⁶⁶ CEDH, art. 6 § 1.

¹⁶⁷ *Ibid*, art. 8.

¹⁶⁸ « *Il résulte de l'examen par la formation de jugement de l'acte réglementaire autorisant la création du fichier litigieux ainsi que des éléments fournis par le ministre de la Défense et la CNIL, qui s'est déroulé selon les modalités décrites au point précédent, qui sont, contrairement à ce qui est soutenu, de nature à garantir de manière effective la présomption d'innocence, [...], le droit à un procès équitable rappelé à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le droit à un recours juridictionnel effectif et qui ne méconnaissent pas, en tout état de cause, l'article 5 de cette convention, que les conclusions de M. C. doivent être rejetées* », CE, 19 octobre 2016, *M. C.*, n°400688.

¹⁶⁹ « *Il résulte de l'examen par la formation spécialisée des actes réglementaires créant le fichier de la DPSD ainsi que des éléments fournis par le ministre de la Défense, qui s'est déroulé selon les modalités décrites au point précédent, lesquelles sont, contrairement à ce qui est soutenu, de nature à garantir de manière effective le droit au respect de la vie privée posé par l'article 8 de la Convention européenne de*

La jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat portait sur les fichiers du renseignement intérieur, particulièrement sur les fichiers des Renseignements généraux. Étonnamment, ces premières n'ont concerné que les fichiers relevant des services de renseignement du ministère des Armées, d'autant plus sur des fichiers qui peuvent récolter des informations à l'étranger, et non pas spécialement sur des ressortissants français. Les saisines doivent se voir comme l'occasion pour les requérants de faire une demande d'accès à des fichiers nominatifs du ministère des Armées pour des raisons professionnelles¹⁷⁰.

Outre les décisions relatives aux fichiers de renseignement du ministère des Armées, rendues le 19 octobre 2016, la formation spécialisée du Conseil d'Etat s'est, depuis, prononcée sur le contrôle des fichiers dans deux affaires, jugées le 8 février 2017.

En premier lieu, la formation spécialisée a eu à juger de la première affaire concernant un fichier du renseignement intérieur, depuis que cette formation juridictionnelle a été instaurée. A l'instar de la jurisprudence rendue le 19 octobre 2016, le juge administratif rappelle la procédure suivie pour saisir la formation spécialisée d'une telle requête. Similaire aux arrêts du 19 octobre 2016, la première décision du 8 février 2017 se distingue seulement par le fait qu'elle précise que le défaut de motivation de la décision de refus du ministre de l'Intérieur est inopérant¹⁷¹. Conforme à la procédure dérogatoire, à partir du moment où le ministre de l'Intérieur motive¹⁷² sa décision auprès du juge administratif¹⁷³, le requérant ne peut recevoir aucune information, hormis qu'il a été procédé à une vérification¹⁷⁴.

Par un deuxième arrêt, rendu le même jour, la formation spécialisée a eu à connaître un contentieux portant sur la vérification de trois fichiers de renseignement¹⁷⁵ pour le même requérant, celui-ci ayant décidé de « *ratissier large* », soit parce qu'il est soucieux de ses droits et libertés, soit parce qu'il s'inquiète des activités qu'il a menées ou qu'il mène encore. Rejetant le recours de l'intéressé, la formation spécialisée rappelle que si cette requête est effectuée dans le cadre d'une procédure dérogatoire, il n'y a pas

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que les conclusions de M. J. doivent être rejetées », CE, 19 octobre 2016, M. J., n°396521.

¹⁷⁰ « *La lecture de l'une des décisions apporte cependant un éclairage puisqu'elle met en évidence l'impact que la présence dans ces fichiers peut avoir sur des situations très concrètes. Tel est, par exemple, le cas d'un retrait d'habilitation pour travailler dans une zone de sûreté aéroportuaire* », in LATOUR (X.), *op. cit.*, 14 novembre 2016, p. 2 072.

¹⁷¹ « *Il résulte de cet examen que les conclusions à fin d'annulation de M. A., qui ne peut utilement invoquer le défaut de motivation de la décision, révélée par le courrier de la CNIL, qu'il attaque, doivent être rejetées* », CE, 8 février 2017, M. A., n°403040.

¹⁷² « *Le ministre de l'Intérieur ainsi que la CNIL ont communiqué au Conseil d'Etat les éléments relatifs à la situation de l'intéressé. Le ministre a, en outre, communiqué l'acte réglementaire autorisant la création des fichiers de la DGSE* », CE, 8 février 2017, M. A., n°403040.

¹⁷³ Le Conseil d'Etat avait en effet jugé que l'absence de mémoire du ministre de l'Intérieur en réponse à l'instruction du Tribunal administratif portait atteinte au principe du contradictoire, CE, 30 juillet 2003, M. X., n°242812.

¹⁷⁴ CJA, art. L. 773-8.

¹⁷⁵ Les trois fichiers concernés sont ceux de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD).

méconnaissance du droit au recours effectif tel qu'il est stipulé à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où les garanties procédurales sont compensées avec l'étendue des pouvoirs du juge dans le cadre de ce contentieux spécialisé¹⁷⁶.

Les deux arrêts du 8 février traitent totalement ou pour partie sur les fichiers du renseignement intérieur. Il était d'ailleurs étonnant qu'aucun contentieux sur les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat en matière de renseignement intérieur ne soit soumis à une vérification par le juge administratif. Cependant, la jurisprudence est récente, et la formation spécialisée du Conseil d'Etat aura probablement à connaître des différents fichiers liés à la sécurité publique ou à la prévention du terrorisme¹⁷⁷.

4. La première procédure d'effacement enjoignant par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a jugé pour la première fois, de l'illégalité des inscriptions des données du requérant dans un fichier de renseignement, le 5 mai 2017¹⁷⁸. Conformément à la procédure, le demandeur avait saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés afin d'avoir accès aux données le concernant, dans le fichier du renseignement territorial, et le fichier de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), le fichier dénommé SIREX¹⁷⁹. Le requérant a ensuite été informé qu'il avait été procédé aux vérifications des fichiers par les membres de la Commission, sans donner d'informations supplémentaires. C'est donc, sur le fondement de l'article L. 841-2 du Code de la sécurité intérieure¹⁸⁰, que le requérant saisit la formation spécialisée du Conseil d'Etat, pour connaître du litige ayant trait aux fichiers intéressant la sûreté de l'Etat.

En premier lieu, le Conseil d'Etat n'examine pas la requête tendant aux données potentielles du requérant dans le fichier du renseignement territorial, non seulement parce que cette demande avait perdu tout objet en raison de l'absence d'information sur le requérant dans ce fichier, comme le lui avait déjà répondu la Commission nationale de l'informatique et des libertés, mais, par ailleurs, le juge administratif interprétant littéralement l'article R. 841-2 du Code de la sécurité intérieure, où sont énumérés les

¹⁷⁶ « La dérogation apportée, par les dispositions citées au point précédent, au caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle, qui a pour seul objet de porter à la connaissance des juges des éléments couverts par le secret de la défense nationale et qui ne peuvent, dès lors, être communiqués au requérant, permet en effet à la formation spécialisée de statuer en toute connaissance de cause. Les pouvoirs dont elle est investie, pour instruire les requêtes, relever d'office toutes les illégalités qu'elle constate et enjoindre à l'administration de prendre toutes mesures utiles afin de remédier aux illégalités constatées garantissent l'effectivité du contrôle juridictionnel de l'exercice du droit d'accès indirect aux données personnelles figurant dans des traitements de données intéressant la sûreté de l'Etat », CE, 8 février 2017, M. A. C., n°396567.

¹⁷⁷ « Des fichiers de police auraient pu prioritairement retenir l'attention (le fichier des personnes recherchées ou le fichier Schengen », in LATOUR (X.), *op. cit.*, 14 novembre 2016, p. 2 072.

¹⁷⁸ CE, 5 mai 2017, M. A. B., n°396669.

¹⁷⁹ CSI, art. R. 841-2 3°.

¹⁸⁰ « Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VIII du Code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 41 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'Etat dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat », *Ibid.*, art. L. 841-2.

fichiers pour lesquels cette formation est spécialisée. Néanmoins, sortant de sa motivation laconique en jugeant que les vérifications ont été exécutées, et en reprenant les éléments du ministre de l'Intérieur, le juge administratif va expressément indiquer au requérant qu'aucune information le concernant n'est inscrite dans le fichier du renseignement territorial¹⁸¹. Cette inscription dans la décision est une réelle avancée, où le requérant sait désormais si, il est fiché ou non, dans le traitement automatisé de données. Si la formation spécialisée effectue une interprétation littérale l'article R. 841-2 du Code de la sécurité intérieure, il est paradoxal que les juges habilités ès qualités au secret de la défense nationale se bornent à connaître des fichiers énumérés dans le Code de la sécurité, en renvoyant donc, une telle demande, auprès du juge administratif en formation classique, comme cela est le cas pour la jurisprudence des autres fichiers de renseignement intérieur, mais, donc, auprès de magistrats administratifs qui n'ont pas cette habilitation. L'incompétence formulée par la formation spécialisée du Conseil d'Etat appelle donc à une réécriture de l'article R. 841-2 pour qu'il connaisse de tous les fichiers liés au renseignement.

En second lieu, le requérant demandait aussi l'accès au fichier de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, envers lequel la Commission nationale de l'informatique et des libertés avait procédé à des vérifications. Dans le cadre de la saisine de la formation spécialisée du Conseil d'Etat, le juge administratif a procédé à son tour à la vérification de ce fichier, et, en constatant pour la première fois une irrégularité, puisque les données du requérant étaient inscrites illégalement, c'est-à-dire, « *soit que les données à caractère personnel le concernant sont inexactes, incomplètes, équivoques ou périmées soit que leur collecte, leur utilisation, leur communication ou leur consultation est interdite* »¹⁸². Par voie de conséquence, la constatation de l'illégalité de l'inscription des données dans le fichier par le juge administratif, a amené à constater, pour la première fois, une illégalité lors d'une jurisprudence sur les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, mais encore, pour la première fois, il a enjoint au service de renseignement militaire de procéder à l'effacement de ces données¹⁸³.

Cette première décision de la formation spécialisée du Conseil d'Etat est une progression importante, non pas dans le contrôle qu'il a apporté, mais dans la meilleure garantie aux droits aux libertés des justiciables, avec un exemple réel d'irrégularité commise par l'administration du renseignement et d'injonction à l'effacement des données. Cette jurisprudence met ainsi à mal la vision d'un Conseil d'Etat trop proche de l'exécutif, et ainsi, rétif à sanctionner des mesures de police administrative du renseignement.

¹⁸¹ « Or, le ministre de l'Intérieur indique sans être contredit que M. B. a été informé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) que le fichier de renseignement territorial ne contenait aucune information le concernant », CE, 5 mai 2017, *M. A. B.*, n°396669, consid. 4.

¹⁸² *Ibid.*, consid. 8.

¹⁸³ « La formation spécialisée a procédé à l'examen de l'acte réglementaire autorisant la création du fichier de la DRSD ainsi que des éléments fournis par le ministre de la Défense et la CNIL. Cet examen s'est déroulé selon les modalités décrites au point précédent et a révélé que ces données concernant M.

Section 2 : Le contrôle délicat du juge judiciaire sur les méthodes d'acquisition du renseignement

Avec la Constitution de 1958, le juge judiciaire est le garant de la protection de la liberté individuelle¹⁸⁴. Ce dernier va ainsi exercer un contrôle sur les méthodes d'acquisition du renseignement sous le point de vue de la protection de la liberté individuelle. Plus exactement, il va être exercé un contrôle progressif du juge judiciaire sur les écoutes téléphoniques (§ 1), même si le contrôle du juge judiciaire est rendu difficile par les tentatives de contournement (§2).

§ 1 : Un contrôle progressif du juge judiciaire sur les écoutes téléphoniques

Même si la jurisprudence de la Cour de cassation peut remonter à 1952, en matière d'écoutes judiciaires, où la position originelle du juge judiciaire était favorable aux écoutes (A), le juge du Quai de l'Horloge a dû faire évoluer sa jurisprudence, après les condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, celle-ci a procédé à un encadrement de la procédure au regard de la protection de la vie privée¹⁸⁵, et elle a été suivie ensuite par le juge français. Par voie de conséquence, il y a eu une évolution nécessaire de la jurisprudence à la suite de la position du juge européen sur les écoutes (B).

A. La position originelle du juge judiciaire favorable aux écoutes

La position favorable du juge judiciaire en matière d'écoutes a été illustrée par la licéité des écoutes fondée sur l'identification des auteurs des appels (1), par une large marge de manœuvre laissée aux autorités procédant aux écoutes (2), mais encore, par la timidité du juge judiciaire face à l'évolution de sa jurisprudence (3).

1. La licéité des écoutes fondée sur l'identification des auteurs des appels

Le juge judiciaire a peu statué sur la procédure à adopter en matière d'écoutes judiciaires. En revanche, ce dernier a dû trancher des litiges concernant des écoutes téléphoniques judiciaires, non pas à propos de la transcription des écoutes téléphoniques, mais de l'identification des auteurs. Par exemple, à la suite de persécutions téléphoniques, la chambre criminelle de la Cour de cassation s'est prononcée par un arrêt du 4 janvier 1974, où elle a estimé qu'il n'est pas illégal

B. figuraient illégalement dans ce fichier. Par suite, il y a lieu, en l'espèce, d'ordonner l'effacement de ces données », CE, 5 mai 2017, *M. A. B.*, n°396669, consid. 9.

¹⁸⁴ « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi », C. art. 66 al. 2.

¹⁸⁵ « Le respect de la vie privée est un autre domaine très protégé par la CEDH. Ainsi, les écoutes et les interceptions de correspondance sont strictement encadrées. Non seulement la méthode employée doit être justifiée au regard de la protection des intérêts de la démocratie, mais encore les normes nationales (actes législatifs ou réglementaires) applicables doivent être claires, détaillées et accessibles aux particuliers », in LATOUR (X.), « Les activités de renseignement devant les juges européens », pp. 101-106, *Revue de la Gendarmerie nationale*, n°201, décembre 2001, p.104.

de poser un dispositif technique afin d'identifier l'auteur des appels, tant qu'il n'y a pas d'interceptions des communications par ce même procédé technique¹⁸⁶.

Le juge considère aussi que des écoutes prescrites par le procureur de la République, c'est-à-dire lors d'une enquête préliminaire et non d'une information judiciaire, peut poser des problèmes de licéité, en tant que les mesures d'écoutes n'ont pas été prescrites dans le cadre d'une instruction¹⁸⁷. Cependant, le juge du Quai de l'Horloge est venu préciser ce point par deux arrêts du 17 juillet 1984¹⁸⁸ : dans le cadre de l'enquête préliminaire ou de la flagrance, cette interception est licite tant qu'elle a seulement pour but d'identifier l'auteur de l'appel.

2. Une large marge de manœuvre laissée aux autorités procédant aux écoutes

Avec une absence d'encadrement juridique, le juge judiciaire a dû progressivement intervenir pour définir la licéité et la ligne de conduite des écoutes téléphoniques. Dès 1952, le juge de la Cour de cassation avait censuré un arrêt se fondant pour partie sur un procès-verbal d'écoute judiciaire dressé à la suite d'une commission rogatoire, mais transcrivant une conversation téléphonique illicite, car mise en place dans le cadre d'un guet-apens¹⁸⁹. De même, en 1955, la chambre criminelle annule une procédure où l'écoute judiciaire a été opérée « *par surprise et sans provocation [et donc] a été exécutée hors des règles de la procédure pénale* »¹⁹⁰. Par ces arrêts, la Cour de cassation juge illégale toute procédure fondée sur la surprise. *A contrario*, elle considère comme légales toutes les écoutes qui ne font pas usage d'un tel procédé, ou alors, elle demande à ce que des preuves soient effectivement apportées par le demandeur afin d'effectuer un contrôle, même s'il est difficile qu'un individu puisse prouver une telle pratique¹⁹¹ à l'avance¹⁹².

La jurisprudence de la Cour de cassation sur une licéité des écoutes se perpétue avec pour principe qu'aucune surprise, ni aucun artifice ne soit à l'origine de la procédure d'écoute. Par exemple, avec l'arrêt *Tournet* du 9 octobre 1980, la Cour de

¹⁸⁶Cass. crim., 4 janvier 1974, n°73-90887.

¹⁸⁷CA Paris, 28 mars 1960, *Gaz. Pal.*, 1960, p. 2 253.

¹⁸⁸Cass. crim., 17 juillet 1984, n°83-92332 et 83-92333.

¹⁸⁹L'opération « *a eu pour but et pour résultat d'é luder les dispositions légales et les règles générales de procédure que le juge d'instruction ou son délégué ne saurait méconnaître sans compromettre la défense* », Cass. crim., 12 juin 1952, *JCP* 1952, II, p. 7 241, note Bouchot ; *S* 1954, note Legal.

¹⁹⁰Cass. crim., 18 mars 1955, *JCP* 1955, II, p. 8 909, note Esmein, in GUERRIER (C.), *Les écoutes téléphoniques*, CNRS éd., Paris, 2000, p. 29.

¹⁹¹La Cour de cassation rejette le pourvoi d'un requérant qui demande l'avis d'un expert pour faire constater une voie de fait, car selon lui, l'administration aurait commis une voie de fait en procédant à l'écoute téléphonique de ses conversations. Sans preuve de telles allégations, une telle demande est irrecevable, Cass. 1^{ère} civ., 13 juin 1978, *Wlos*, n° 77-10346.

¹⁹²Ce même argument fut défendu par les requérants pour l'affaire *Klass c. Allemagne*, devant la Cour européenne des droits de l'homme, le 6 septembre 1978. En effet, « bien qu'en vertu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale les autorités doivent aviser dans certains cas l'intéressé des mesures prises à son encontre, on ne peut pas toujours se plaindre de ces mesures devant un tribunal et découvrir à l'avance que l'on fait l'objet d'écoutes téléphoniques et d'une surveillance. En outre, il dépend entièrement du bon vouloir des autorités, qui ne sont d'ailleurs soumises à aucun contrôle, d'aviser ultérieurement l'intéressé des mesures prises à son encontre », in PETTITI (L.-E.), « A propos de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications », pp. 35-44, *RFDA*, 1992, p. 36.

cassation a considéré comme légales les écoutes judiciaires, car cette même Cour « *est en mesure de s'assurer que l'opération critiquée, [...] a été accomplie par délégation de pouvoirs du juge d'instruction et sous le contrôle de ce magistrat, sans qu'aucun artifice ou stratagème ait été mis en œuvre* »¹⁹³. Ainsi, le juge judiciaire part du principe que si la mise sur écoute judiciaire a lieu sans « *artifice ou stratagème* », cette dernière est légale.

Il ressort de cette jurisprudence que le juge autorise l'écoute si elle se fait, en premier lieu, dans le cadre de l'instruction et, en deuxième lieu, si elle ne fait l'objet d'aucune provocation, d'aucun artifice ou stratagème. Au demeurant, la jurisprudence de la Cour de cassation met aussi en avant l'évidence que les marges de manœuvre pour ces écoutes sont larges. A plus forte raison, le contrôle exercé est restreint, voire très limité, et le juge ne se risquera à annuler une procédure d'écoute que si la violation de la procédure est flagrante, c'est-à-dire si l'artifice ou le stratagème est grossièrement exercé.

Du reste, la solution retenue par les juges du Quai de l'Horloge expose la dichotomie entre les écoutes judiciaires et le respect au droit à la vie, telle qu'elle est exprimée à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH)¹⁹⁴. C'est pour cette raison, qu'en 1981, la commission présidée par le premier président de la Cour de cassation Robert Schmelck rendait un rapport sur les écoutes téléphoniques en France, dont les préconisations portaient aussi bien sur les écoutes administratives que judiciaires, avec pour souci que les écoutes téléphoniques soient mieux encadrées et conciliées, autant que faire se peut, avec les droits et libertés¹⁹⁵. Cependant, les propositions du rapport ne furent pas suivies d'effet au Parlement. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel avait aussi rappelé, dans sa décision du 29 décembre 1983, le principe de la protection de la vie privée en matière fiscale¹⁹⁶.

3. La timidité du juge judiciaire face à l'évolution de sa jurisprudence

Alors que le débat a été suscité parmi les parlementaires au début des années 1980, la Cour de cassation va maintenir sa jurisprudence en matière de licéité des

¹⁹³Cass. crim., 9 octobre 1980, *M. Henri Tournet*, n°80-93140.

¹⁹⁴« *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

¹⁹⁵Le rapport Schmelck avait préconisé que ces écoutes téléphoniques « *pourraient être ordonnées tant par le juge d'instruction que par le parquet, en cas d'urgence ou de flagrance pour ce dernier. En cas de procédure judiciaire, les écoutes administratives seraient interdites. Le recours aux écoutes judiciaires ne serait licite qu'en cas d'indices effectifs de suspicion et si les moyens classiques s'avéraient insuffisants ou inopérants, le tout sous réserve du respect des droits de la défense* », in ERRERA (R.), *op. cit.*, 2003, p. 856.

¹⁹⁶« *Considérant cependant que, si les nécessités de l'action fiscale peuvent exiger que des agents du fisc soient autorisés à opérer des investigations dans des lieux privés, de telles investigations ne peuvent être conduites que dans le respect de l'article 66 de la Constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects, et notamment celui de l'inviolabilité du domicile* », Cons. const., 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984*, déc. n°83-164 DC.

écoutes téléphoniques. Avec l'arrêt *Kruslin* du 23 juillet 1985, les écoutes téléphoniques sont jugées licites en tant qu'elles sont ordonnées et contrôlées par le juge d'instruction, et la Cour de cassation rejeta le pourvoi où le requérant se fondait sur l'article 8 de la Convention précitée¹⁹⁷. L'année suivante, la Cour d'appel de Grenoble suivit la position du juge du Quai de l'Horloge en considérant licite une écoute fondée sur un motif légitime et ordonnée par le juge d'instruction¹⁹⁸. Pour fonder la licéité des écoutes judiciaires, le juge judiciaire a estimé qu'une commission rogatoire était compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹⁹. En revanche, la chambre d'accusation de Paris estima, le 22 octobre 1987, ne pas avoir à contrôler la licéité des écoutes pour décider de la mise en délibéré²⁰⁰. En outre, par une décision du 6 novembre 1987, la Cour de cassation casse un arrêt de la chambre d'accusation qui n'avait pas contrôlé les écoutes au regard de l'article 8 de la Convention précitée²⁰¹. Si des avancées peuvent être observées, elles restaient timides et insuffisantes au regard des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme²⁰².

Il ressort en effet qu'au regard de ces différents éléments, il était souhaité une évolution du contrôle des écoutes judiciaires au regard de la protection des droits et libertés. Ainsi, la Cour de cassation rendit un arrêt, le 13 juin 1989, selon lequel, hormis le juge d'instruction autorisant une écoute judiciaire, « aucune disposition légale n'autorise les officiers de police judiciaire à y procéder dans le cadre d'une enquête préliminaire »²⁰³. Cette position a été confirmée par l'assemblée plénière de la Cour de cassation, le 24 novembre 1989, où, seul le juge peut ordonner une écoute téléphonique, et non le Parquet ou les officiers de police judiciaire qui souhaiteraient y procéder leur propre volonté²⁰⁴. De plus, la Cour de cassation va précéder la position de la Cour européenne des droits de l'homme, en se fondant expressément sur l'article 8 de la Convention européenne précitée, même si, en l'espèce, elle a reconnu qu'il n'y avait pas méconnaissance de cet article dans le cadre du litige, à propos d'écoutes judiciaires effectuées par des agents des douanes²⁰⁵.

¹⁹⁷Cass. crim., 23 juillet 1985, *Kruslin*, *Bull. crim.*, n°275.

¹⁹⁸CA Grenoble, 4 décembre 1986.

¹⁹⁹Cass. crim., 11 avril 1987.

²⁰⁰CA Paris (ch. acc.), 22 octobre 1987, *Chaumont c. MP*, non publié.

²⁰¹Cass. crim., 6 novembre 1987.

²⁰²« Les efforts de la Cour de cassation pour répondre aux exigences des arrêts, notamment en introduisant le critère de gravité, se sont révélés insuffisants et ont confirmé l'opinion des juristes sur la nécessité d'élaborer une loi en la matière. La Cour de cassation, ne pouvant, par arrêts successifs à partir de cas d'espèces différents, élaborer un ensemble qui aurait répondu à la qualité de la loi précisée par la Cour européenne », in PETTITI (L.-E.), *op. cit.*, 1992, p. 40.

²⁰³Cass. crim., 13 juin 1989, *Procureur général près la Cour d'appel de Paris et autre*, n°89-81388.

²⁰⁴Cass. Ass. Plén., 24 novembre 1989, *Procureur général près la Cour d'appel de Paris – Baribeau et Derrien*, n°89-84439, *Gaz. Pal.*, 16-17 février 1990, p. 4, note DOUCET ; *J. P. C.* 1990 II, p. 21 418, concl. ROBERT.

²⁰⁵« Alors que les conditions exactes de la réalisation et de la remise de l'enregistrement litigieux demeurent imprécises, la chambre de cassation n'a pas mis la Cour d'accusation en mesure de s'assurer de la régularité de la procédure suivie par les agents des Douanes », Cass. crim. 19 juin 1989, *Grayo*, n°89-81777.

B. Une évolution nécessaire de la jurisprudence à la suite de la position du juge européen sur les écoutes

Au regard de la position souple du juge judiciaire en matière d'écoutes, la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie, et elle se prononça en matière d'écoutes judiciaires. En effet, deux décisions viennent remettre en cause la jurisprudence de la Cour de cassation, à propos des arrêts *Huvig* du 24 avril 1984²⁰⁶, et *Kruslin* du 23 juillet 1985²⁰⁷. L'évolution juge judiciaire est donc une influence d'une juridiction supranationale, à savoir l'intervention du juge européen pour la protection des droits et libertés (1), ce qui a permis l'encadrement des écoutes judiciaires rapidement exécuté par les juges judiciaires (2), même s'il reste d'insuffisantes garanties procédures du juge des libertés et de la détention (3).

1. L'intervention du juge européen pour la protection des droits et libertés

L'intervention du juge européen était indispensable eu égard au respect des garanties procédurales (1°). Les solutions du juge européen sont néanmoins fondées sur la prise en compte de l'intérêt national (2°).

1° Une intervention indispensable eu égard au respect des garanties procédurales

Le juge de la Cour européenne des droits de l'homme rendit son verdict avec les décisions *Huvig*²⁰⁸ et *Kruslin*²⁰⁹, du 24 avril 1990. D'une part, dans l'affaire *Huvig*, le requérant a été l'objet d'une plainte pour fraude fiscale, non-passation d'écritures et passations d'écritures inexactes. Le juge d'instruction délivra alors une commission rogatoire à la Gendarmerie nationale pour procéder aux écoutes et transcriptions téléphoniques. Les époux Huvig furent condamnés en première instance, avec une peine aggravée en appel et un rejet de leur pourvoi devant la Cour de cassation²¹⁰. Ayant épuisé les voies de recours en droit interne, ils saisirent la Cour de Strasbourg en invoquant la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et le droit au respect de la vie privée par l'utilisation d'écoutes judiciaires.

D'autre part, dans l'affaire *Kruslin*, le requérant vivait chez un ami qui avait été mis sur écoute à la suite de suspicions dans une affaire de meurtre. En utilisant le téléphone de son hôte, M. Kruslin est arrêté à la suite d'une conversation téléphonique, où, il évoque une autre affaire de meurtre. La chambre criminelle saisie de l'affaire va rejeter la requête de l'inculpé qui invoquait le droit au respect de la vie privée de l'article 8 de la Convention précitée. En effet, par sa décision du 23 juillet 1985, le juge avait estimé qu'en absence de disposition expresse de la loi, les écoutes étaient licites en

²⁰⁶Cass. crim., 24 avril 1984, *Huvig*, *D.*, 1986, p. 125.

²⁰⁷Cass. crim., 23 juillet 1985, *Kruslin*, *Bull. crim.*, n°275.

²⁰⁸Cour EDH, 24 avril 1990, *Epoux Huvig*, n°11105/84.

²⁰⁹Cour EDH, 24 avril 1990, *Kruslin*, n°11801/85, *D.*, 1990, p. 353, Notes Pradel.

²¹⁰Cass. crim., 24 avril 1984, *Huvig*, n°11105/84, *D.*, 1986, p. 125.

tant qu'elles apportaient des éléments de preuve en vue de rechercher la vérité²¹¹. Le requérant introduit alors une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme en arguant de la protection de la vie privée inscrite à l'ancien article 368 du Code pénal²¹².

En étudiant les mesures françaises existantes dans le domaine des écoutes judiciaires, la Commission européenne des droits de l'homme releva des lacunes en matière de protection des droits²¹³. De son côté, et à l'appui de sa jurisprudence²¹⁴ dans le domaine avec les *Klass*²¹⁵ et *Malone*²¹⁶, la Cour européenne va compléter les propos de la Commission en énumérant en détail les dix-sept raisons pour lesquelles la procédure française est insuffisamment protectrice du respect au droit à la vie privée et, du respect des correspondances privées²¹⁷.

La conciliation entre les procédures d'écoutes judiciaires françaises et le respect du droit à la vie privée et le respect des correspondances n'est donc pas assurée, faute d'une législation suffisamment précise pour garantir les droits et libertés des citoyens²¹⁸. La conciliation est d'autant plus nécessaire que les mesures d'interceptions prises sont suffisamment attentatoires aux droits et libertés qu'elles auraient dû être assorties de fortes garanties pour protéger de tout abus²¹⁹.

Par ces deux arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme ne procède pas à une condamnation ferme de la pratique française des écoutes téléphoniques. En revanche, dans le cadre d'un contrôle de proportionnalité, elle apporte une ligne de

²¹¹ « Aucune disposition de la loi n'interdit d'annexer à une procédure pénale les éléments d'une autre procédure dont la production peut être de nature à éclairer les juges et à contribuer à la manifestation de la vérité », Cass. crim., 23 juillet 1985, *Kruslin*, Bull. crim., n°275.

²¹² « Sera puni d'un emprisonnement de deux mois à un an et d'une de 2 000 à 60 000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, qui conque aura volontairement porté atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui : 1° en enregistrant ou transmettant au moyen d'un appareil quelconque des paroles prononcées dans un lieu privé par une personne, sans le consentement de celle-ci ; 2° en fixant ou transmettant, au moyen d'un appareil quelconque, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé, sans le consentement de celle-ci ».

²¹³ Pour la Commission, les principales lacunes sont « - l'absence de délimitation précise et expresse des situations permettant l'interception de communications téléphoniques ; - l'absence de référence à la gravité des faits (crimes, délits, peines encourues) », in GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 37.

²¹⁴ « On peut résumer ainsi cette jurisprudence : les conversations téléphoniques sont incluses dans les notions de 'correspondance' et de 'vie privée' énoncées à l'article 8. Leur interception ou leur enregistrement constitue une ingérence de l'autorité publique dans l'exercice du droit garanti par ledit article », in ERRERA (R.), *op. cit.*, 2003, p. 859.

²¹⁵ Cour EDH, 6 septembre 1978, *Klass et autres c. Allemagne*, série A, n°28.

²¹⁶ Cour EDH, 2 août 1984, *Malone c. Royaume-Uni*, série A, n°82.

²¹⁷ Les détails relevés par la Cour de Strasbourg sont notamment que : « - les catégories de personnes susceptibles d'être mises sous écoute judiciaire ne sont pas indiquées ; - aucune précision ne concerne la nature des faits. La limitation et la durée de l'interception n'apparaît pas ; - l'absence de données sur l'établissement des procès-verbaux de synthèse est dommageable ; - les données sur la conservation, l'effacement, la destruction d'enregistrement, après non-lieu ou relaxe, sont occultées », in GUERRIER (C.), *op. cit.*, 2000, p. 37.

²¹⁸ Il ressort ainsi que le « droit français, écrit ou non écrit, n'indique pas, avec assez de clarté, l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré de sorte que les requérants n'ont pas joui du degré minimal de protection prévu par la prééminence du droit dans une société démocratique », Cour EDH, 24 avril 1990, *Kruslin*, n°11801/85, § 36.

²¹⁹ « Les écoutes et autres formes d'interception des entretiens téléphoniques représentent une atteinte grave au respect de la vie privée et de la correspondance. Partant, elles doivent se fonder sur une 'loi' d'une précision particulière. L'existence de règles claires et détaillées en la matière apparaît indispensable, d'autant que les techniques utilisables ne cessent de se perfectionner », in PETTITI (L.-E.), « Commentaire sous *Kruslin* et *Huvig c/ France* », pp. 614-620, RSC, n°3, juillet-septembre 1990, p. 618.

conduite à adopter avec des précisions et un encadrement souhaités des écoutes téléphoniques²²⁰, tout en admettant la nécessité d'une ingérence étatique dans les correspondances²²¹, et à plus forte raison des conversations téléphoniques²²².

2° Les solutions du juge européen néanmoins fondées sur la prise en compte de l'intérêt national

La Cour européenne des droits de l'homme va effectuer un contrôle poussé pour la protection des droits et libertés au sein des Etats parties à la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'homme. En revanche, cette même Cour laisse une marge de manœuvre, voire un empiètement sur les libertés aux Etats pour ce qui concerne les activités régaliennes. En ce sens, « *la Cour de Strasbourg utilise les aménagements prévus par la Convention afin de permettre aux Etats d'effectuer leurs activités de renseignement* »²²³, avec une dérogation à l'ingérence étatique concernant le droit au respect de la vie privée²²⁴, mais encore, quand l'Etat partie à la Convention déclare l'état d'urgence²²⁵.

Pour ce faire, le juge européen exerce un contrôle de proportionnalité et met en balance la garantie des droits et libertés en adéquation avec les intérêts nationaux des Etats parties à la Convention, notamment le maintien de l'ordre public. Allant encore plus loin, le juge de Strasbourg a même jugé dans une histoire de mafia italienne, que « *le maintien de l'ordre public et la prévention des infractions pénales peuvent être plus importantes que le respect d'un droit fondamental* »²²⁶. La hiérarchie ainsi posée repose, en fait, sur l'idée que la sécurité de la population et les enjeux de défense et de sécurité

²²⁰Les conditions et exigences des écoutes doivent se fonder sur une réglementation et une législation claires et détaillées, accessibles aux particuliers, Cour EDH, 16 février 2000, *Amann c. Suisse*, n°27778/95.

²²¹Avec une jurisprudence ultérieure aux arrêts *Kruslin* et *Huvig*, la Cour européenne des droits de l'homme a étoffé sa jurisprudence en jugeant que les conditions et exigences sur les écoutes s'appliquent encore « *dans la phase judiciaire d'une affaire, les perquisitions ou les visites domiciliaires opérées par la douane* », Cour EDH, 25 février 1993, *Funke c. France*, n°10588/83.

²²²« *Pour être conforme à la Convention, cette ingérence doit répondre aux trois exigences classiques énoncées par le texte et précisées par la jurisprudence : - être prévue par la 'loi' : le droit en vigueur, quelle que soit sa source, doit être publié ou aisément accessible, et énoncer le régime en vigueur, les procédures et les garanties applicables ; - avoir pour fondement l'un des objectifs limitativement énumérés par l'article 8-2 de la Convention ; - être, 'nécessaire dans une société démocratique', à la poursuite d'un tel objectif, à savoir répondre à un besoin social impérieux et respecter le principe de proportionnalité* », in ERRERA (R.), *op. cit.*, 2003, p. 859.

²²³« *Plusieurs domaines bénéficient de cette démarche : d'abord la recherche de renseignement divers, notamment par l'intermédiaire de mesures de surveillance ; ensuite, la protection de secrets afin de limiter les activités de renseignement par des entités concurrentes ou adverses de l'Etat ; enfin, l'application d'une légalité adaptée en période de circonstances exceptionnelles* », in LATOUR (X.), *op. cit.*, 2003, p. 162.

²²⁴« *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* », CEDH, art. 8 § 2.

²²⁵CEDH, art. 15.

²²⁶Cour EDH, 22 février 1994, *Raimondo c. Italie*, série A, n°281.

nationale sont, pour l'Etat, une obligation, ce que reconnaît la Commission européenne des droits de l'homme, à propos des actions terroristes²²⁷.

Dans le même ordre d'idées, la position du juge européen est aussi valable pour la collecte du renseignement, notamment dans le cadre d'une perquisition de locaux professionnels²²⁸.

De manière pragmatique²²⁹, la prise en compte de l'intérêt général et des intérêts nationaux supplante les droits des individus, mais la Cour européenne des droits de l'homme veille, dans le cadre de son contrôle de proportionnalité à une protection minimale des droits et libertés, étant donné que la collecte du renseignement sous toutes ses formes peut entrer en conflit avec plusieurs droits fondamentaux : l'intégrité de la personne humaine, le respect au droit de la vie privée et aux droits de la défense, mais encore, à la liberté de l'information²³⁰.

2. L'encadrement des écoutes judiciaires rapidement exécuté par les juges judiciaires

Force est de constater qu'il a été effectuée l'harmonisation rapide du juge d'instruction sur le juge européen (1°), après les décisions que celui-ci a prises. Nonobstant, l'harmonisation rapide du juge judiciaire ne doit pas occulter les garanties procédurales à géométrie variable du juge d'instruction (2°).

1° L'harmonisation rapide du juge d'instruction sur le juge européen

A la suite des décisions de la Cour de Strasbourg du 24 avril 1990, le ministère de la Justice réagit. Le directeur des affaires criminelles et des grâces rédigea la circulaire du 27 avril 1990, dans laquelle la Chancellerie demandait « *que les commissions rogatoires soient suffisamment explicites et permettent aux magistrats d'élargir leur contrôle sur les modalités de mise en œuvre des écoutes téléphoniques* »²³¹.

Très rapidement, la Cour de cassation suivit la position de la Cour européenne des droits de l'homme par deux arrêts des 15 mai et 17 juillet 1990. En premier lieu, dans l'arrêt *Bacha* du 15 mai 1990, la chambre criminelle va reprendre le motif de la décision *Tournet* sur la nécessité de l'absence d'artifice et de stratagème, tout en rappelant aussi la nécessité de l'intervention du juge judiciaire dans la procédure d'écoute²³². La position du juge judiciaire représente une avancée timide de sa jurisprudence, puisque, si celui-ci se fonde sur l'article 8 de la Convention précitée²³³, il

²²⁷Comm. EDH., 28 février 1983, *W. c. Royaume-Uni*, DR 32, p. 190.

²²⁸Cour EDH, 15 juin 1992, *Lüdi c. Suisse*, série A, n°238.

²²⁹« *La Convention est axée sur la protection des libertés et prévoit des dérogations à la non ingérence étatique pour des raisons de sécurité. L'équilibre de la rédaction facilite, par voie de conséquence, l'action de la CEDH dans son contrôle pragmatique des activités de renseignement* », in LATOUR (X.), *op. cit.*, décembre 2001, p.102.

²³⁰LATOUR (X.), *op. cit.*, 2003, p. 176.

²³¹<http://moreas.blog.lemonde.fr/2013/12/15/ecoutes-et-espionnage-les-francais-sous-surveillance/>, consulté le 4 décembre 2016.

²³²Cass. crim., 15 mai 1990, *Bacha*, n°90-80827, *JCP* 1990, II, 21541, note Jeandidier.

²³³Le juge demande donc l'absence d'artifice ou de stratagème pour la mise en place de l'écoute, de l'intervention indispensable du juge pour autoriser l'écoute, mais aussi « *que ces prescriptions,*

ne vient pas préciser ou définir les modalités propres aux exécutions judiciaires que le juge de Strasbourg aurait souhaitées²³⁴.

En deuxième lieu, la même chambre criminelle, par sa décision du 17 juillet 1990²³⁵, ira encore plus loin dans la procédure d'écoutes judiciaires, préfigurant ainsi la législation²³⁶ du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances²³⁷, puisqu'elle va préciser les éléments de procédure à suivre dans le but de rendre une écoute judiciaire licite²³⁸.

2° Les garanties procédurales à géométrie variable du juge d'instruction

De nouveaux arrêts ont été rendus en matière d'interceptions téléphoniques. Si ces décisions ont néanmoins le mérite d'apporter des précisions sur des sujets afférents à des écoutes téléphoniques, elles restent spécifiques et cantonnées à des domaines précis, comme, par exemple, le fait pour des agents de police d'établir le compte-rendu d'une conversation téléphonique, dans la salle où ils étaient présents, qui n'est pas considéré comme une interception téléphonique²³⁹.

Alors que, depuis 1990, le principe posé par la Cour européenne des droits de l'homme a été posé concernant les garanties procédurales concernant les écoutes téléphoniques, le juge d'instruction a encore des difficultés à le faire totalement appliquer. Cet élément d'observation est valable pour les écoutes téléphoniques en lien direct ou indirect avec des avocats. Ainsi, la licéité d'une écoute téléphonique entre un avocat et un proche de son client, dans la mesure où le juge d'instruction avait mis sur

auxquelles il n'est pas établi ni même allégué qu'il ait été dérogé en l'espèce, répondent aux exigences de l'article 8, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales », Ibid.

²³⁴ « L'arrêt reste muet sur toute une série de points que la Cour de Strasbourg souhaite voir réglementés. Il en va ainsi pour la définition des personnes objet des écoutes ; dire, comme le fait la Cour de cassation dans l'arrêt Bacha, qu'il s'agit des personnes 'intéressées', c'est ne rien dire. Les autres zones d'ombre sont la durée des écoutes, le respect de l'intégrité des enregistrements, les circonstances et leur effacement », in PETTITI (L.-E.), *op. cit.*, 1992, p. 40.

²³⁵ « Les écoutes et enregistrements téléphoniques trouvent leur base légale dans les articles 81 et 151 du Code de procédure pénale ; que, s'ils peuvent être effectués à l'insu des personnes intéressées, qui ne sont pas seulement celles sur lesquelles pèsent des indices de culpabilité, ce ne peut être que pendant une durée limitée sur l'ordre d'un juge et sous son contrôle, en vue d'établir la preuve d'un crime ou de toute autre infraction portant gravement atteinte à l'ordre public, et d'en identifier les auteurs ; qu'il faut en outre que l'écoute soit obtenue sans artifices ni stratagème, et que sa transcription puisse être contradictoirement être discutée par les parties concernées, le tout dans le respect des droits de la défense », Cass. crim., 17 juillet 1990, *Levasseur et autres*, n°90-82614, Bull. n°286.

²³⁶ De même, « le projet de loi, comme on devait s'y attendre, porte une grande attention dans son exposé des motifs à la jurisprudence européenne pour justifier la prise d'une loi. Il vise non seulement les arrêts *Kruslin* et *Huvig* du 24 avril 1990 qui intéressent les écoutes judiciaires, mais également le non moins célèbre arrêt *Malone* du 2 août 1984 qui, relatif à des interceptions administratives, affirme l'exigence d'un 'degré minimal de protection juridique voulu par la prééminence du droit dans une société démocratique' », in PRADEL (J.), « Commentaire de la loi n°91-646 du 10 juillet 1991 », pp. 49-59, *D.*, 1992, p. 50.

²³⁷ L. n°91-646 du 10 juillet 1991 préc..

²³⁸ En effet, elle mentionne « l'exigence d'une durée limitée, celle du procès-verbal de la transcription des enregistrements opérés et celle de la saisie et du placement sous scellés des cassettes supportant les enregistrements », in ERRERA (R.), *op. cit.*, 2003, p. 862.

²³⁹ Cass. crim., 2 avril 1997, n°97-80269.

écoute le proche du mis en examen qui conversait, par téléphone, avec l'avocat de ce dernier²⁴⁰. La licéité d'une perquisition et d'écoutes téléphoniques fut aussi admise par la Haute juridiction pour un avocat prête-nom²⁴¹.

Plus récemment, l'ancien Président de la République, Nicolas Sarkozy et son avocat furent mis sur écoute, la ligne téléphonique de l'identité d'emprunt révélant la violation du secret de l'instruction, de telle sorte que Nicolas Sarkozy, son avocat et l'avocat général à la Cour de cassation furent mis en examen. Saisie des pourvois des trois requérants²⁴² mis en examen, la Cour de cassation admit la licéité des écoutes et rejeta lesdits pourvois²⁴³. Par ces arrêts, la Haute juridiction réaffirme la légalité des écoutes téléphoniques, ce qui n'est pas sans poser de problèmes en matière de violation du secret professionnel. En effet, une hiérarchie est sous-tendue, en ce qu'il y a un conflit entre, d'un côté, la violation du secret de l'instruction, et, d'un autre côté, la violation du secret professionnel. Ici, la garantie procédurale en matière d'écoutes téléphoniques est à géométrie variable, mettant en évidence l'esprit de corps de la magistrature, car celle-ci a voulu sanctionner la violation du secret de l'instruction²⁴⁴, quitte rendre un arrêt en opportunité créant un précédent pour ce qui concerne la violation du secret professionnel des avocats, dans le cadre d'écoutes judiciaires.

3. D'insuffisantes garanties procédurales du juge des libertés et de la détention

Si le juge d'instruction ordonne et contrôle les écoutes judiciaires, depuis la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes²⁴⁵, qui a institué un juge des libertés et de la détention²⁴⁶, ce dernier s'est vu attribuer aussi la compétence²⁴⁷ pour autoriser et contrôler les interceptions de

²⁴⁰Cass. crim., 30 septembre 1998, n°98-81851.

²⁴¹« Les juges en déduisent que ce dernier ne saurait invoquer l'irrégularité de formalités destinées à protéger le secret attaché à la profession d'avocat, dès lors qu'il n'avait pas lui-même cette qualité, qu'il n'était pas client de Me Y... et qu'il n'était pas en quoi le non-respect allégué des formalités invoquées aurait porté atteinte à ses intérêts. Attendu qu'en prononçant ainsi, la chambre de l'instruction a justifié sa décision », Cass. crim., 18 février 2015, n°14-82019.

²⁴²Cass. crim., 22 mars 2016, n°15-83205 ; n°15-83-206 ; n°15-83207.

²⁴³« Aucune disposition légale ou conventionnelle ne fait obstacle à la captation, à l'enregistrement et à la transcription d'un avocat intervenant sur la ligne téléphonique d'un tiers régulièrement placée sur écoute, dès lors que, comme en l'espèce, en premier lieu, cet avocat n'assume pas la défense de la personne placée sous surveillance, qui n'est ni mise en examen ou témoin assisté ni même n'a été placée en garde à vue dans la procédure en cause, et, en second lieu, ses propos seraient-ils échangés avec un client habituel, dont le contenu est étranger à tout exercice des droits de la défense dans ladite procédure ou dans toute autre, révèlent des indices de sa participation à des faits susceptibles de qualification pénale, tels que les a analysés, en l'espèce, sans insuffisance ni contradiction, la chambre de l'instruction », Cass. crim., 22 mars 2016, n°15-83206.

²⁴⁴« Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du Code pénal », CP, art. 11.

²⁴⁵L. n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, *JORF*, n°138, 16 juin 2000, p. 9 038, texte n°1, art. 47.

²⁴⁶« La détention provisoire est ordonnée ou prolongée par le juge des libertés et de la détention. Les demandes de mise en liberté lui sont également soumises », CPP, art. 137-1.

²⁴⁷Cette compétence est possible depuis la L. n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *JORF*, n°59, 10 mars 2004, p. 4 567, texte n°1.

correspondances de communications électroniques²⁴⁸, ainsi que les techniques spéciales d'enquête²⁴⁹, comme, par exemple, l'utilisation lors d'une enquête, d'un appareil IMSI-catcher²⁵⁰. Ce faisant, la Haute juridiction est venue apporter des précisions sur les conditions de régularité des écoutes judiciaires ordonnées par le juge des libertés et de la détention. Tout d'abord, elle a considéré qu'en matière d'interceptions de l'article 706-95 du Code de procédure pénale, elle a considéré que le juge des libertés et de la détention n'avait pas une obligation de contrôle immédiat, mais seulement un devoir d'être informé de la procédure d'interception²⁵¹. Cette décision est le fruit d'une interprétation littérale de l'article 706-95 précité, mais elle reste étrange car l'absence de contrôle immédiat par le juge des libertés et de la détention revient à réduire fortement le rôle de ce juge, justement créé pour être un défenseur des libertés²⁵².

Ensuite, par deux arrêts rendus le 26 juin 2007²⁵³, le juge du Quai de l'Horloge a confirmé cette position et strictement interprété l'article 706-95 précité. Allant plus loin, le juge judiciaire estime qu'à partir du moment où l'écoute a été légalement autorisée, l'absence d'information du juge sur le déroulement de l'écoute n'entache pas d'illégalité la procédure, et d'autant plus parce que l'absence d'information du magistrat du Parquet au magistrat du siège ne cause pas de grief aux requérants²⁵⁴. Ces deux arrêts ont été pris en opportunité en invoquant la notion de grief pour ne pas annuler une procédure, dont le manquement est néanmoins une obligation inscrite dans la loi. La lutte contre la criminalité organisée a dû motiver la décision du juge à ne pas annuler une procédure

²⁴⁸ « Si les nécessités de l'enquête de flagrance ou de l'enquête préliminaire relative à l'une des infractions entrant dans le champ d'application des articles 706-73 et 706-73-1 l'exigent, le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance peut, à la requête du procureur de la République, autoriser l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des communications électroniques selon les modalités prévues par les articles 100, deuxième alinéa, 100-1 et 100-3 à 100-7, pour une durée maximum d'un mois, renouvelable une fois dans les mêmes conditions de forme et de durée. Ces opérations sont faites sous le contrôle du juge des libertés et de la détention », CPP, art. 706-95.

²⁴⁹ *Ibid.*, art. 706-95-1 et suiv.

²⁵⁰ « Le juge des libertés et de la détention peut également, dans les mêmes conditions, autoriser l'utilisation de cet appareil ou de ce dispositif afin d'intercepter des correspondances émises ou reçues par un équipement terminal », *Ibid.*, art. 706-95-4 II.

²⁵¹ « Mais attendu qu'en prononçant ainsi, alors qu'ayant transmis au juge des libertés et de la détention dès le lundi 16 mai 2005 les procès-verbaux qu'il avait reçus le vendredi 13 mai précédent, le procureur de la République n'a pas méconnu les dispositions de l'article 706-95 du Code de procédure pénale, qui n'exige pas que le juge des libertés et de la détention exerce un contrôle immédiat sur le déroulement de l'écoute, mais seulement qu'il soit informé sans délai par le ministère public, à l'issue des opérations d'interception, d'enregistrement et de transcription prévues par les articles 100-3 à 100-5 dudit Code, la chambre de l'instruction n'a pas donné de base légale à sa décision », Cass. crim., 23 mai 2006, n°06-8324, *Bull. crim.*, n°139.

²⁵² « Cette réponse va dans le sens de l'objectif de la loi, l'efficacité procédurale. Mais ne prive-t-elle pas, dans un domaine particulièrement sensible, le juge de sa véritable mission de défenseur des libertés, alors même que cette mission qui garantit l'application constitutionnelle de la loi est une exigence posée par le Conseil constitutionnel ? », in FINIELZ (R.), Note sous Cass. crim., 23 mai 2006, *RSC*, 2006, p. 853.

²⁵³ Cass. crim., 26 juin 2007, n°07-82625, inédit ; Cass. crim., 26 juin 2007, n°07-82401, *Bull. crim.*, n°172.

²⁵⁴ « Qu'en effet, contrairement à ce qui est soutenu au moyen, la méconnaissance des formalités substantielles prévues par l'alinéa 3 de l'article 706-95 du Code de procédure pénale n'est constitutive d'une nullité que si l'irrégularité constatée a pour effet de porter atteinte aux intérêts de la partie concernée », Cass. crim., 26 juin 2007, n°07-82401, *Bull. crim.*, n°172.

d'interception, mais elle pose, cependant, la question des garanties²⁵⁵ accordées dans le déroulement des interceptions et la position du juge des libertés et de la détention comme garde-fou dans la protection des libertés et des garanties procédurales.

Une évolution timide mais sensible a été apportée avec un arrêt du 26 mars 2008. Similaire aux décisions du 26 juin 2007, où les requérants invoquaient l'absence d'information du juge des libertés et de la détention, la Cour de cassation n'avait pas précisé quelles informations²⁵⁶ le juge devait recevoir tout en censurant l'arrêt au motif que les requérants n'avaient subi aucun grief de la non-transmission des informations. Ici, le juge ne retient pas le grief à l'encontre des requérants car il énonce que les informations que le juge des libertés et de la détention doit recevoir dans le cadre d'une procédure d'écoute « *portent sur les diligences effectuées et non sur leur contenu* »²⁵⁷. Cette maigre motivation du juge du Quai de l'Horloge est une avancée qu'il faut noter, car, à l'avenir, elle permettra d'apporter des éléments plus concrets dans le contrôle des écoutes judiciaires.

C. Un contrôle étendu aux techniques spéciales d'enquête

Depuis la loi du 9 mars 2004 précitée²⁵⁸, les officiers de police judiciaire ont, après autorisation du juge judiciaire et sous leur contrôle, la possibilité d'utiliser des mesures de renseignement dans le cadre de leurs enquêtes²⁵⁹, en plus des interceptions téléphoniques classiques. Etant donné le caractère très intrusif des techniques spéciales d'enquête au regard des droits et libertés des citoyens, les juges d'instruction ou des libertés et de la détention vont effectuer un contrôle desdites techniques qu'ils ont autorisées²⁶⁰. A l'instar des écoutes judiciaires, le juge va procéder à un contrôle des techniques spéciales d'enquête, la jurisprudence faisant observer un contrôle restrictif en matière de sonorisations (1), mais, en revanche, une contestation difficilement recevable de la procédure de géolocalisation en temps réel (2).

²⁵⁵ « *Cet arrêt suscite une interrogation sur la force qu'entend donner la Chambre criminelle aux garanties entourant le dispositif mis en place par le législateur. L'ensemble de ces garanties assurant la protection des libertés individuelles, leur violation paraissait relever pour chacune d'entre elles, compte tenu de cette finalité, de la nullité d'ordre public, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre elles selon des critères, telle l'efficacité, à l'évidence non appropriés* », FINIELZ (R.), Note sous Cass. crim., 26 juin 2007, RSC, 2008, p. 362.

²⁵⁶ Le juge a évoqué tout au plus l'information « *des actes accomplis* », Cass. crim., 26 juin 2007, n°07-82401, Bull. crim., n°172.

²⁵⁷ Cass. crim., 26 mars 2008, n°07-88281, Bull. crim., n°74.

²⁵⁸ L. n°2004-204 du 9 mars 2004 préc.

²⁵⁹ Ces différentes mesures comprises aux articles 706-80 et suivants du Code de procédure pénale sont la surveillance, l'infiltration, l'enquête sous pseudonyme, la protection de l'anonymat, mais aussi les sonorisations et fixations d'images, le recueil des données de connexion, la captation des correspondances et contenus informatiques, mais encore la pose de balises ou d'IMSI-catchers.

²⁶⁰ CPP, art. 706-95 et suiv.

1. Un contrôle restrictif des sonorisations

Avec un arrêt du 15 février 2000²⁶¹, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait admis la légalité du dispositif de sonorisation à l'intérieur d'un appartement, dans la mesure où ce dispositif technique avait été lui-même autorisé par le juge d'instruction afin de mener à bien les investigations

La Haute juridiction est ensuite intervenue pour apporter des précisions sur la mise en œuvre et le champ d'application des dispositifs de sonorisation, avec un arrêt de la chambre criminelle, du 27 février 2008. En premier lieu, la chambre criminelle a rappelé la nécessité au juge d'instruction de motiver l'ordonnance de mise en place d'un dispositif de sonorisation²⁶². Plus précisément, outre « *les éléments permettant d'identifier le lieu d'habitation visé, les infractions qui motivent le recours à la mesure, les motifs de la pénétration dans l'appartement et l'objectif de preuves à constituer* »²⁶³, l'ordonnance motivée doit nécessairement comprendre la durée de sonorisation autorisée, le cas échéant, cette procédure serait entachée d'un vice de procédure. De plus, en matière de renouvellement de la demande de sonorisation, celle-ci doit obligatoirement être demandée et autorisée avant l'expiration de la durée de la première période de sonorisation autorisée²⁶⁴.

En deuxième lieu, la chambre criminelle a estimé que si une commission rogatoire donnée par le juge est nécessaire, « *la réalisation d'opérations de sonorisations de certains lieux ou véhicules doit être précédée d'une ordonnance motivée du juge d'instruction et d'une commission rogatoire spéciale* »²⁶⁵. Ainsi, en 2008, le juge encadre de manière restrictive cette procédure par la rédaction d'une ordonnance motivée, et d'une commission rogatoire non pas globale, mais bien une commission rogatoire spéciale liée à la spécificité et au caractère intrusif de ce dispositif.

Dans le cadre d'un trafic de stupéfiants, les quatre mis en examen forment un pourvoi en cassation pour demander aussi bien l'annulation de la perquisition que les sonorisations. Dans cette affaire, rendue le 8 juillet 2015, la Cour de cassation a rendu un long arrêt en effectuant un contrôle de proportionnalité, étant donné le caractère intrusif tant de la perquisition et des sonorisations au regard de la violation potentielle du droit à la vie privée²⁶⁶. A l'instar du juge européen, le magistrat judiciaire va effectuer une conciliation entre le caractère intrusif des mesures de surveillance et la protection du droit au respect de la vie privée, tout en prenant en compte les principes de prévention des infractions pénales guidant les impératifs de lutte contre la criminalité

²⁶¹ « *Aux motifs que le juge d'instruction peut, sur le fondement de l'article 81 du Code de procédure pénale, procéder à toutes les investigations utiles à la manifestation de la vérité ; [...] le magistrat était en droit, au visa tant de l'article 81 que des articles 100 et suivants du Code de procédure pénale, d'autoriser, par une commission rogatoire technique, l'opération de sonorisation d'un appartement* », Cass. crim., 12 février 2000, n°99-86623.

²⁶² Cass. crim., 27 février 2008, n°07-88275.

²⁶³ Cass. crim., 27 février 2008, n°07-88275.

²⁶⁴ Cass. crim., 13 novembre 2008, n°0-85456.

²⁶⁵ Cass. crim., 13 février 2008, n°07-87458.

²⁶⁶ CEDH, art. 8.

organisée²⁶⁷. En revanche, pour ce qui concerne les sonorisations, le juge du Quai de l'Horloge a dû étouffer la régularité de la procédure, car il est interdit aux policiers de garder une copie des sonorisations après leur mission²⁶⁸, quand bien même la sonorisation est autorisée, puisque le principe reste que les enregistrements doivent être placés sous scellés²⁶⁹.

Après un contrôle poussé, le juge a cassé partiellement l'arrêt pour la copie illégale des enregistrements de sonorisations, mais il a déclaré irrecevables les pourvois des mis en examen. Son contrôle en matière de mesures judiciaires de renseignement a été poussé, mais il a aussi légitimement pris en compte la défense de l'ordre pour une affaire de stupéfiants très importante, car elle a quand même nécessité des interceptions téléphoniques, des géolocalisations, des sonorisations et des perquisitions. Ce faisant, le juge a estimé avec raison que les mesures intrusives de surveillance étaient nécessaires au regard de la prévention des nombreuses infractions pénales sous-tendues par ce trafic de stupéfiants.

2. Une contestation difficilement recevable pour la géolocalisation en temps réel

Dans l'affaire précitée du 8 juillet 2015, il était tant question de perquisition, de sonorisations que de géolocalisation. Cette mesure n'était pas effectuée en temps réel, mais le caractère intrusif de la mesure a nécessité un contrôle de proportionnalité afin de concilier l'ingérence dans la vie privée et la gravité des faits de criminalité organisée qui ont appelé à une mesure de géolocalisation²⁷⁰.

Alors que le juge du Quai de l'Horloge effectuait un contrôle de proportionnalité pour une mesure de géolocalisation, lors de l'affaire du 8 juillet 2015, ce dernier a pris une position différente concernant une mesure de géolocalisation en temps réel, le 7 juin 2016²⁷¹. Dans cette affaire, un véhicule faussement immatriculé a été le fruit d'un

²⁶⁷ « Les articles 100-1 et 100-2 du Code de procédure pénale, en application desquels la durée d'une écoute doit s'apprécier au regard de la ligne téléphonique interceptée et non de la personne qui en est titulaire, ne méconnaissent pas l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que l'interception successive ou cumulée en application de ces textes de différentes lignes téléphoniques utilisées par une même personne soupçonnée d'infractions graves, est une mesure nécessaire à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales », Cass. crim., 8 juillet 2015, n°15-81731.

²⁶⁸ Selon l'article 706-100 du Code de procédure pénale, « les enregistrements sonores ou audiovisuels résultant de l'exploitation d'un dispositif de sonorisation ou de fixation d'images doivent être placés sous scellés ; qu'il en déduit que les officiers de police judiciaire ne peuvent détenir une copie de ces enregistrements que pour les besoins et dans le temps de l'exécution de la mission confiée par le juge d'instruction en application de l'article 706-96 du même Code », Cass. crim., 8 juillet 2015, n°15-81731.

²⁶⁹ « Attendu que, pour rejeter le moyen de nullité pris du recours par les services enquêteurs à une copie, qu'ils avaient conservée après l'achèvement de leur mission, des enregistrements recueillis à l'occasion d'une mesure de sonorisation autorisée par le juge d'instruction, l'arrêt prononcé par les motifs repris au moyen. Mais attendu qu'en prononçant ainsi, alors qu'il lui appartenait de constater l'irrégularité de ce procédé, la chambre de l'instruction a méconnu le texte susvisé et le principe ci-dessus rappelé », Cass. crim., 8 juillet 2015, n°15-81731.

²⁷⁰ « La chambre de l'instruction a justifié sa décision, dès lors que l'ingérence dans la vie privée constituée par la géolocalisation de personnes, notamment, par leurs téléphones portables, mise en œuvre antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 28 mars 2014, sous le contrôle du procureur de la République, était une mesure proportionnée à l'importance des infractions en cours et que sa durée n'a pas excédé celle au terme de laquelle le respect des dispositions conventionnelles imposait qu'elle fût exécutée sous le contrôle d'un juge en raison de sa gravité », Cass. crim., 8 juillet 2015, n°15-81731.

²⁷¹ Cass. crim., 7 juin 2016, n°15-87755.

système de géolocalisation en temps réel par des Gendarmes, après une autorisation orale du procureur de la République, alors que l'autorisation écrite du magistrat du siège n'intervint que quatre jours plus tard²⁷². Les requérants ont formé un pourvoi en cassation en invoquant, non seulement la violation du droit à la privée protégé par l'article 8 de la Convention précitée, mais aussi une pratique déloyale. Ici, le juge judiciaire a estimé qu'il n'y a pas de pratique déloyale, et de ce fait que les requérants sont irrecevables à former un tel pourvoi²⁷³.

Cette position revient à dire que le juge regarde d'abord la régularité de la procédure de géolocalisation, puis il statue ensuite sur la recevabilité de la requête, au lieu de faire l'inverse. Finalement, un requérant ne sera recevable que si la procédure est issue d'une pratique déloyale, tandis qu'une pratique régulière amènera donc à une irrecevabilité. Déclarer l'irrecevabilité tout en refusant aux requérants de se prévaloir des stipulations conventionnelles est un risque de sanction devant la Cour européenne des droits de l'homme.

§ 2 : Le contrôle du juge judiciaire rendu difficile par les tentatives de contournement

Si le contrôle judiciaire peut être rendu difficile en matière d'interceptions judiciaires, c'est en raison des tentatives de contournement exercées par les officiers et agents de police judiciaire. Ce contrôle difficile s'observe avec les annexions d'écoutes étrangères contrôlées par le juge par souci du contradictoire (A), mais ce contrôle reste encore imparfait eu égard aux nombreuses tentatives de contournement (B).

A. Les annexions d'écoutes étrangères contrôlées par le juge par souci du contradictoire

Le juge judiciaire peut être amené à contrôler des écoutes extérieures à la procédure initiale, comme, pour une écoute incidente, qui est liée à une écoute autorisée par le juge selon la procédure normale, et qui, au cours de l'enquête, amène à un nouveau numéro téléphonique lui aussi mis sur écoute par les investigateurs. Sur cette question épineuse, la chambre criminelle de la Cour de cassation a dû se prononcer, le 10 mai 2005, en considérant comme légales les écoutes incidentes, dans la mesure où, à la suite d'une enquête de flagrance, une procédure incidente est aussitôt ouverte résultant de cette écoute incidente²⁷⁴. C'est ainsi, en matière d'annexions d'écoutes

²⁷²L'autorisation a posteriori du magistrat est possible en cas d'urgence. En effet, « *en cas d'urgence résultant d'un risque imminent de dépérissement des preuves ou d'atteinte grave aux personnes ou aux biens, les opérations mentionnées à l'article 230-32 peuvent être mises en place ou prescrites par un officier de police judiciaire. Celui-ci en informe immédiatement, par tout moyen, le procureur de la République ou le juge d'instruction dans les cas mentionnés aux articles 230-33 et 230-34. Ce magistrat peut alors ordonner la mainlevée de la géolocalisation* », CPP, art. 230-35 al. 1.

²⁷³« *Attendu que MM. X... et Y... ne sauraient se faire un grief de ce que la chambre de l'instruction a rejeté leur requête par motifs repris au moyen, dès lors qu'en dehors du recours, par les autorités publiques, à un procédé déloyal, non démontré, ni même allégué, en l'espèce, un mis en examen est irrecevable à contester la régularité de la géolocalisation en temps réel d'un véhicule volé et faussement immatriculé sur lequel il ne peut se prévaloir d'aucun droit, les dispositions conventionnelles et légales invoquées ne trouvant, dans ce cas, à s'appliquer* », Cass. crim., 7 juin 2016, n°15-87755.

²⁷⁴La chambre de l'instruction et la Cour de cassation ont regardé comme régulières les écoutes incidentes « *aux motifs que les dispositions de l'article 80 du Code de procédure pénale n'interdisent pas aux enquêteurs, informés de la possibilité d'une infraction flagrante imminente, d'ouvrir d'initiative*

étrangères, que le juge judiciaire a dû effectuer un contrôle plus approfondi, puisque des écoutes annexées à la procédure initiale souffraient de l'absence du contradictoire (1). Par voie de conséquence, l'irrégularité procédurale a été promptement corrigée (2).

1. Des écoutes annexées à la procédure initiale souffrant de l'absence du contradictoire

Dans le cadre de sa jurisprudence, la Cour de cassation a posé le principe qu'elle acceptait d'examiner la contestation d'une enquête étrangère (ou d'une écoute étrangère) au dossier qui lui était soumis dans le cadre du litige, ce qui induisait qu'elle acceptait, à plus forte raison, qu'une procédure étrangère soit annexée à la procédure en cours²⁷⁵, en tant que celle-ci permet de concourir à la vérité. Dans la pratique, le juge judiciaire acceptait plus facilement une écoute par ricochet que la contestation de celle-ci, qui s'avérait très difficile, voire impossible pour le requérant²⁷⁶.

La position de la chambre criminelle de la Cour de cassation avait quelque peu évolué, dès 2003, en admettant que « toute personne mise en examen dont les conversations téléphoniques ont été enregistrées et retranscrites a qualité, au sens de l'article 171 du Code de procédure pénale, pour contester la régularité de ces mesures »²⁷⁷. Seulement, l'évolution du juge du Quai de l'Horloge était encore insuffisante. De telle sorte que, par un arrêt du 29 mars 2005²⁷⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France, au motif que le requérant a non seulement été visé par une écoute téléphonique ayant trait à une procédure où il n'était pas partie, mais aussi, en raison du refus de la Cour de cassation d'examiner la régularité de l'écoute, justement parce qu'elle n'était pas liée à la procédure initiale d'écoute. En effet, la position du Gouvernement français est celle d'une régularité de principe des écoutes judiciaires, parce qu'elles sont ordonnées et réalisées sous le contrôle d'un magistrat²⁷⁹, ce qui ne nécessitait donc pas, aux yeux du magistrat, de voie de recours. Avec l'arrêt *Matheron c. France* du 29 mars 2005, la procédure française d'annexion des écoutes judiciaires est, pour le juge de Strasbourg, insuffisante en matière de garanties procédurales²⁸⁰. Cet arrêt met en exergue, moins une position du juge européen sur les

une procédure incidente et d'agir immédiatement, en particulier pour effectuer des surveillances relatives à une infraction qui paraissait sur le point d'être commise en flagrance ; que la poursuite parallèle du suivi des écoutes téléphoniques régulièrement ordonnées ne devenait pas prohibée, au motif qu'une procédure incidente avait été ouverte », Cass. crim., 10 mai 2005, 05-81097.

²⁷⁵ « Qu'en effet, aucune disposition de loi n'interdit d'annexer à une procédure pénale certains éléments d'une autre procédure dont la production peut être de nature à éclairer les juges et à contribuer à la manifestation de la vérité ; que la seule condition exigée est qu'une telle jonction ait un caractère contradictoire, ce qui est le cas en l'espèce », Cass. Crim., 16 décembre 1987, n°87-81924.

²⁷⁶ Cass. crim., 6 octobre 1999, *Bull. crim.* n°210 ; Cass. crim., 16 mai 2000, *Bull. crim.* n°190 ; Cass. crim., 27 juin 2001, pourvoi n°01-82578.

²⁷⁷ Cass. crim., 15 janvier 2003, pourvoi n°02-87341, *Bull. crim.* n°10.

²⁷⁸ Cour EDH, 29 mars 2005, *Matheron c/ France*, Req. n°57752/200.

²⁷⁹ CPP, art. 100.

²⁸⁰ En effet « un tel raisonnement conduirait à considérer que la qualité de magistrat de celui qui ordonne et suit les écoutes impliquerait, ipso facto, la régularité des écoutes et leur conformité avec l'article 8, rendant inutile tout recours pour les intéressés », Cour EDH, 29 mars 2005, *Matheron c/ France*, Req. n°57752/200, § 40.

écoutes judiciaires, que sur les voies de recours possibles dans le cadre de la mise en place de ce dispositif. La nécessité d'une voie de recours pour les intéressés (mis sur écoute) est d'autant plus nécessaire, que ceux-ci ne peuvent contradictoirement assurer leur défense. A leur détriment, et sans respect du contradictoire, les requérants « *peuvent se voir opposer à l'audience des écoutes tirées de procédures dans lesquelles ils n'étaient pas partie lors de l'instruction. C'est ici que la position de la Chambre criminelle n'offre pas la garantie que l'on peut attendre d'un bon système de protection* »²⁸¹. L'intervention du juge européen est importante, car elle fait preuve d'un subtil équilibre en ne prenant aucune position sur la procédure d'écoute. En revanche, il était important d'apporter des garanties procédurales en la matière.

2. L'irrégularité procédurale promptement corrigée

L'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation intervient logiquement après la décision *Matheron c/ France* du 29 mars 2005. Par son arrêt du 7 décembre 2005, la chambre criminelle de la Cour de cassation a accepté d'examiner la régularité de l'écoute étrangère versée dans le dossier d'instruction, tout en assurant une garantie procédurale fondée sur le respect du contradictoire²⁸².

Désormais, le juge judiciaire applique de manière constante cette jurisprudence, et, il concilie donc l'annexion des procédures distinctes avec le respect du contradictoire, comme par exemple, avec la récente affaire de l'ancien président Nicolas Sarkozy, où des écoutes d'une procédure distincte avaient été annexées à l'initiale²⁸³.

B. Un contrôle encore imparfait eu égard aux nombreuses tentatives de contournement

Si le contrôle du juge judiciaire est encore imparfait, c'est en raison des dérives originellement observées en matière de renseignement politique clandestin (1), mais aussi avec des contournements encore présents en matière de procédure pénale (2).

²⁸¹ « *Malheur aux personnes qui n'ont pas eu la chance d'être mises en examen dans la procédure à l'occasion de laquelle les écoutes ont été établies ! Tel est le résultat auquel aboutit la position de la Chambre criminelle et que stigmatise la Cour européenne. Sans doute, l'intéressé pouvait-il à l'audience contester le contenu des écoutes en les discutant au fond. Mais il est alors bien tard, sinon trop tard* », in PRADEL (J.), « Un contrôle très strict des écoutes téléphoniques par la Cour de Strasbourg », pp. 1 755-1 757, *D.*, 2005, n°26, p. 1 757.

²⁸² « *Attendu qu'aucune disposition légale n'interdit au juge d'instruction chargé de deux informations distinctes d'annexer à l'un des procédures des éléments provenant de l'autre dont la production est de nature à contribuer à la manifestation de la vérité, à condition que cette jonction ait un caractère contradictoire et que les documents communiqués puissent être soumis à la discussion des parties* », Cass. crim., 7 décembre 2005, n°05-85876.

²⁸³ « *Attendu que, pour écarter le moyen d'annulation pris de l'absence de mise à disposition de l'intégralité du dossier de la procédure distincte, dans laquelle ont été effectuées des interceptions de conversations téléphoniques, précédant l'ouverture par le procureur financier de l'information dans laquelle M. X. a été mis en examen, l'arrêt attaqué relève qu'ont été versées dans celle-ci toutes les pièces de la procédure d'origine qui ont déterminé la décision du procureur financier [...]; que les juges ajoutent qu'ils ont ainsi disposé de tous les éléments, soumis à la discussion contradictoire des parties, leur permettant d'apprécier la régularité des actes subséquents dans la procédure au cours de laquelle a été mis en examen M. X [...]. Attendu qu'en prononçant ainsi, abstraction faite de motifs erronés mais surabondants critiqués au moyen, la chambre de l'instruction a répondu aux griefs, tels qu'ils ont été formulés par le demandeur à la nullité, et a justifié sa décision, sans méconnaître les dispositions conventionnelles au moyen* », Cass. crim., 22 mars 2016, n°15-83206.

1. Des dérives originellement observées en matière de renseignement politique clandestin

Les dérives connues en matière d'écoute téléphoniques illicites se situent dans le domaine du renseignement à des fins politiques. Si les Gouvernements de gauche avaient posé comme principe l'interdiction des écoutes touchant à la politique ou au syndicalisme, « *cette règle a dans l'ensemble été respectée, avec toutefois quelques exceptions : ainsi, l'interdit ne s'est jamais appliqué aux mouvements d'extrême gauche (même lorsque les socialistes étaient au pouvoir), ni à certains éléments de syndicats ayant pourtant pignon sur rue, comme la CGT* »²⁸⁴. Effectivement, les affaires connues d'écoutes illicites ont eu trait à la pose de micros dans les locaux d'un journal, ou affaire du *Canard enchaîné* (1°), puis à la surveillance de personnalités politiques et artistiques avec les écoutes de l'Elysée (2°).

1° L'affaire du *Canard enchaîné*

La première affaire de dérives liées aux écoutes téléphoniques eut lieu dans la nuit du 3 au 4 décembre 1972, quand des « plombiers » appartenant en réalité à la Direction de la surveillance du territoire (DST) ont posé illégalement un système d'écoutes au sein du journal *Le Canard enchaîné*²⁸⁵. A la suite de cette affaire, l'opposition parlementaire demanda la création d'une commission d'enquête sur les écoutes téléphoniques²⁸⁶, qui fut finalement rejetée par 258 voix contre 217²⁸⁷. Dans cette affaire, les fonctionnaires de police invoquèrent le secret de la défense nationale pour refuser toute convocation par le juge d'instruction, ce que rappela aussi le Conseil d'Etat dans son avis du 29 août 1974²⁸⁸.

En matière de contrôle juridictionnel, alors que les fonctionnaires de police refusèrent de se rendre à la convocation, le juge d'instruction prononça une ordonnance de non-lieu, le 29 décembre 1976, qui fut ensuite confirmée par la chambre d'accusation, dans son arrêt du 22 juin 1978²⁸⁹. La chambre criminelle de la Cour de cassation renvoya néanmoins l'affaire devant la Cour d'appel d'Amiens étant donné que la chambre d'accusation était incompétente²⁹⁰.

²⁸⁴ MÉNAGE (G.), *L'œil du pouvoir. Les affaires de l'Etat 1981-1986*, tome I, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1999, p. 218.

²⁸⁵ GUISNEL (J.) et VIOLET (B.), *Services secrets. Le pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand*, Editions La Découverte, Paris, 1988, p. 270.

²⁸⁶ MITTERRAND (F.), DEFFERRE (G.), FABRE (R.), FRÊCHE (G.), HOUTEER (G.) et LEENHARDT (F.), *Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les écoutes téléphoniques*, Assemblée nationale, n°457, 7 juin 1973.

²⁸⁷ ECORCHEVILLE (G.), *Le pouvoir est à votre écoute*, Ed. Odilon – Média, Paris, 1995, p. 42.

²⁸⁸ Cet avis fut lu par le ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowski, in *JOAN*, 6 novembre 1974, p. 5 936.

²⁸⁹ ERRERA (R.), *op. cit.*, 2003, p. 855.

²⁹⁰ « *Attendu qu'aux termes de l'article 687 du Code de procédure pénale, 'Lorsqu'un officier de police judiciaire est susceptible d'être inculqué d'un crime ou d'un délit, qui aurait été commis dans la circonscription où il est territorialement compétent, hors ou dans l'exercice de ses fonctions, le procureur de la République saisi de l'affaire présente sans délai la requête à la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui procède et statue comme en matière de règlement de juges et désigne la juridiction chargée de l'instruction ou du jugement de l'affaire' ; que les dispositions dudit article sont*

De son côté, la Cour d'appel d'Amiens constata la prescription de l'action publique en estimant « *que tous les actes d'instruction accomplis après le 12 décembre 1973 étaient frappés d'incompétence* »²⁹¹, ce que confirma la chambre criminelle de la Cour de cassation, le 7 février 1980²⁹², soit sept ans après les faits.

Pour cette première affaire révélant la pratique des écoutes téléphoniques et la violation du droit à la vie privée et du secret des correspondances, aucun dénouement pénal n'eut lieu, mais cette histoire eut nonobstant pour effet de déclencher un débat au sein de l'Assemblée nationale, et d'être la matrice d'un souhait d'encadrement juridique des écoutes téléphoniques.

2° Les écoutes de l'Elysée

Afin de lutter contre les vagues d'attentats au début des années 1980, le président François Mitterrand avait créé la mission de coordination, d'information et d'action, une structure dirigée par le Commandant Christian Prouteau²⁹³, et communément appelée « *cellule de l'Elysée* », et comprenant à la fois une structure officielle siégeant à l'Elysée, et un structure plus clandestine, dénommée Groupe d'action mixte (GAM) disposant des faux-papiers et des moyens financiers pour assurer des missions secrètes²⁹⁴. Cette structure eut aussi des lignes pour procéder à des écoutes²⁹⁵, prélevées sur le contingent de lignes d'écoutes de la Direction générale de la sécurité extérieure²⁹⁶.

Les policiers de la 4^e division de police judiciaire arrêterent trois hommes, se présentant comme des employés de la Société de protection et d'investigation industrielle (SPII)²⁹⁷, mais ils étaient en fait des enquêteurs qui travaillent en sous-traitance pour la cellule de l'Elysée²⁹⁸. Le motif lié à l'emploi d'une officine privée permet de déresponsabiliser le service en évitant que ce soient des policiers qui se

d'ordre public et qu'il est du devoir des juridictions d'instruction et de jugement d'en faire d'office assurer le respect », Cass. crim., 22 juin 1978, *Société anonyme Maréchal – Le Canard enchaîné*, JCP, 1979, II, p. 19 094, note DIDIER (J.).

²⁹¹ERRERA (R.), *op. cit.*, 2003, p. 855.

²⁹²Cass. crim., 7 février 1980, *Société Les éditeurs Maréchal – Le Canard enchaîné*, *Gazette du Palais*, 5-9 septembre 1980, p. 5, note ROLLAND (M.).

²⁹³Christian Prouteau était auparavant Commandant du Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN), in MÉNAGE (G.), *op. cit.*, 1999, p. 182-183.

²⁹⁴*Ibid.*, p. 185.

²⁹⁵A cet effet, « *il avait été décidé par le Premier ministre de répondre positivement à la demande présentée par Christian Prouteau de pouvoir disposer, dans le cadre de ses missions, d'un contingent d'une vingtaine de lignes téléphoniques lui permettant de procéder à des « écoutes » en suivant la procédure commune à tous les services utilisateurs* », in *Ibid.*, p. 185-186

²⁹⁶« *Ces lignes avaient été prélevées sur le contingent dont disposait la DGSE et il avait été convenu que l'instruction et les demandes « d'écoutes » ainsi que leur exploitation seraient assurées par ce que l'on appelle le « Bureau réservé » du cabinet du ministre de la Défense, lequel jouait ce rôle pour l'ensemble des « écoutes » de la rue Saint-Dominique, autrement dit celles commanditées par la DGSE, la DPSE et le « Bureau réservé » lui-même* », in *Ibid.*.

²⁹⁷Cette société est en réalité une officine créée par le commissaire Charles Pellegrini, qui a notamment travaillé au sein de la cellule élyséenne commandée par le Commandant Christian Prouteau, in GUISEL (J.) et VIOLET (B.), *op. cit.*, 1988, p. 264.

²⁹⁸Ces hommes présentèrent même une commission rogatoire et expliquèrent que la cellule de l'Elysée « *ne dispose ni du matériel ni du savoir-faire indispensable pour organiser elle-même des écoutes téléphoniques sérieuses* », in GUISEL (J.) et VIOLET (B.), *Ibid.*

fassent attraper comme cela avait été le cas pour l'équipe de la Direction de la surveillance du territoire qui avait posé les micros au journal du *Canard enchaîné*, le 3 décembre 1973²⁹⁹.

Cette affaire est très sensible puisqu'il s'agissait, en l'espèce, et à la demande du commandant Christian Prouteau en charge, de la cellule élyséenne, de mettre des lignes téléphoniques sur écoute afin de savoir, notamment, comment le ministère de la Justice a pu récupérer les correspondances entre le président de la République, François Mitterrand, et la secrétaire générale du Conseil supérieur de la magistrature, Danièle Burguburu³⁰⁰. Au total, les écoutes de l'Élysée visèrent « 3 000 conversations concernant 150 personnes [...] entre janvier 1983 et mars 1986 »³⁰¹.

Alors que ces écoutes provenaient du quota annuel d'écoutes accordé à la Direction générale de la sécurité extérieure, mais aussi qu'elles devaient transiter par le Groupement interministériel de contrôle (GIC), et à plus forte raison avec une autorisation du Premier ministre, ces écoutes une fois effectuées n'étaient ni traitées, ni transcrites au Groupement interministériel de contrôle, mais directement envoyées à l'Élysée.

Totalement dérogoires, ces écoutes portant une atteinte à la vie privée et au secret des correspondances ne furent pas sanctionnées, mais plutôt données dans un simulacre de procès. En effet, le 9 novembre 2005, le Tribunal correctionnel de Paris rendit sa sentence, avec sept condamnations à l'égard de cinq personnes³⁰² sur les douze personnes impliquées, mais la sentence rendue fut totalement irrationnelle voire associée à une parodie de justice, car tandis que deux condamnés furent dispensés de peine³⁰³, en raison des lois d'amnistie, les autres condamnés durent juste s'acquitter d'une amende³⁰⁴.

Le 30 septembre 2008, l'ultime décision rendue à propos des écoutes de l'Élysée a été rendue par la chambre criminelle de la Cour de cassation, cette dernière ayant enfin estimé que les agents publics de la cellule élyséenne étaient coupables, car qu'ils ont commis faute personnelle, détachable du service³⁰⁵. Il est regrettable cependant qu'une violation du droit à la vie privée et au secret des correspondances ait été jugée près de trente-cinq ans après les faits, avec pour partie un « vrai-faux procès » et la condamnation des agents publics, coupables de leurs agissements, mais sans aucune

²⁹⁹BONNET (Y.) et KROP (P.), *Les grandes oreilles du Président*, Presses de la Cité, Paris, 2004, p. 167.

³⁰⁰GUINNEL (J.) et VIOLET (B.), *op. cit.*, 1988, p. 264-265.

³⁰¹HUYGHE (F.-B.), *Les écoutes téléphoniques*, PUF, Que sais-je, Paris, 2009, p. 77.

³⁰²Gilles Ménage, Louis Schweitzer, Christian Prouteau, Michel Delebarre et Paul Barril.

³⁰³« La seizième chambre du tribunal présidée par Jean-Claude Kross condamnera, tout en les dispensant de peine, le PDG de Renault et futur président de la HALDE, Louis Schweitzer, et le député Michel Delebarre, anciens directeurs de cabinet de Matignon. Ils étaient soupçonnés d'avoir exercé leur contrôle sur des écoutes illégales », in NAIN (J.), *Chroniques des écoutes. Petites histoires des grandes oreilles de l'Etat*, L'esprit du livre éd., Sceaux, 2011, p. 201.

³⁰⁴« En réalité, dans cette affaire qualifiée d'« archéologie judiciaire », les peines prononcées par le tribunal étaient toutes couvertes par les lois d'amnistie à la condition que les condamnés paient les amendes, ce qui revenait à une supercherie théâtrale, une parodie de justice, un vrai faux procès », in *Ibid.*

³⁰⁵« Est détachable de la fonction d'un agent public, même si elle n'est pas dépourvue de tout lien avec son service, la faute de cet agent qui, impliquant une intention de nuire ou présentant une gravité

forme de sanction pénale ou politique des hommes politiques qui ont pris la décision de faire procéder à ces écoutes.

2. Des contournements encore présents en matière de procédure pénale

Les contournements des écoutes judiciaires existe encore, car, même des dispositions sont légalement prévues pour l'autorisation de ces mesures judiciaires de surveillance, il y a un très faible encadrement des écoutes judiciaires (1°), et le contournement de l'écoute judiciaire par la pratique policière (2°).

1° Un très faible encadrement des écoutes judiciaires

Le contournement au contrôle du juge judiciaire résulte du caractère imprécis des dispositions du Code de procédure pénale qui s'expliquent par une marge de manœuvre nécessaire par les officiers de police judiciaire, dans la pratique, pour mener à bien leurs enquêtes. Au regard de l'article 81³⁰⁶, et de la commission rogatoire³⁰⁷ précisée aux articles 151 et 152 du même Code, l'officier de police judiciaire a une possibilité de contourner l'écoute judiciaire. Si celle-ci reste initialement ordonnée par un magistrat judiciaire

En délivrant une commission rogatoire, le juge d'instruction partait du principe que c'était ensuite à l'officier de police judiciaire de s'organiser, sans que le magistrat ait à exercer un contrôle et un suivi sur les méthodes utilisées par les officiers de police judiciaire. Un principe de confiance légitime s'était ainsi instauré entre le magistrat et l'officier de police judiciaire, mais il s'est avéré que les dérives provenant des officiers de police étaient faciles, à tel point qu'il a été découvert que les policiers utilisaient le système dit des « *boîtes vides* », système dans lequel le policier se sert d'une procédure qui sera classée sans suite, pour procéder à des écoutes³⁰⁸.

2° Le contournement de l'écoute judiciaire par la pratique policière

A partir de l'autorisation du juge d'instruction, l'écoute judiciaire est ensuite appliquée par les officiers de police judiciaire sans autre intervention de l'autorité judiciaire. En 2007, près de 25 000 écoutes judiciaires ont été effectuées dans un vide

particulière, révèle un manquement volontaire et inexcusable à des obligations d'ordre professionnel et déontologique », Cass. crim., 30 septembre 2008, n°07-82249.

³⁰⁶ « *Le juge d'instruction procède, conformément à la loi, à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité* », CPP, art. 81.

³⁰⁷ La commission rogatoire est une « *délégation qu'une autorité, chargée d'instruire un litige civil ou un procès pénal, donne à une autre autorité judiciaire ou à un officier de police judiciaire à l'effet d'exécuter en son nom certains actes de recherche des preuves qu'elle ne peut ou ne veut pas accomplir elle-même* », in CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 7^e éd., PUF, Paris, 2005, p. 177.

³⁰⁸ Ce système « *consistait à utiliser une procédure destinée à être classée sans suite, et à glisser dedans une écoute concernant une toute autre affaire, plus délicate, dans laquelle des personnes pouvaient être mises en cause* », in <http://moreas.blog.lemonde.fr/2013/12/15/ecoutes-et-espionnage-les-francais-sous-surveillance/>, consulté le 4 décembre 2016.

juridique peu compatible avec l'Etat de droit³⁰⁹. Il ne faut pas oublier que l'écoute est aussi permise par l'article 81 du code de procédure pénale³¹⁰. La stratégie, très utilisée par les policiers, qui permet d'obtenir une commission rogatoire en lieu et place d'une d'autorisation d'écoute judiciaire est simple : il suffit de connaître le juge et de savoir quand celui-ci est de permanence. Et, la surcharge des dossiers empêchant le juge de regarder de manière plus approfondie la demande d'écoute³¹¹, ce dernier délivrera au policier une commission rogatoire sans exercer un contrôle approfondi sur la demande d'écoute³¹². A partir du moment où l'officier de police judiciaire dispose d'une commission rogatoire, et même parfois, avant qu'il l'ait de la part du juge judiciaire, l'opérateur mettra la ligne sur écoute sans exercer aucune vérification³¹³.

L'autre forme de contournement de l'écoute judiciaire utilisée par les officiers de police judiciaire dans le but de faciliter des écoutes que le juge pourrait interdire ou en demander la motivation, l'officier de police judiciaire peut effectuer une « *écoute taxi* », c'est-à-dire que « *l'officier de police judiciaire indélicat va glisser dans le dossier du juge d'instruction un numéro de téléphone qui n'a rien à voir avec l'affaire* »³¹⁴.

A la fin de la procédure d'écoute, étant donné que le juge examine les retranscriptions³¹⁵ sur CD-ROM des enregistrements effectués par les policiers, ces derniers ne vont retranscrire que ce qui a trait à l'enquête officielle et faire abstraction de « *l'écoute taxi* » sur l'enregistrement destiné à l'enquête initiale³¹⁶. Ces écoutes³¹⁷ cachées au juge judiciaire peuvent avoir des intérêts différents de celles pour lesquelles il est prévu la mise sur écoute d'un individu, comme, par exemple, la mise sur écoutes de personnalités publiques³¹⁸.

³⁰⁹<http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2007-01-17/le-scandale-des-ecoutes/920/0/17800>, consulté le 20 novembre 2016.

³¹⁰ « *Si le juge d'instruction est dans l'impossibilité de procéder lui-même à tous les actes d'instruction, il peut donner commission rogatoire aux officiers de police judiciaire afin de leur faire exécuter tous les actes d'information nécessaires dans les conditions et sous les réserves prévues aux articles 151 et 152* », CPP, art. 81 al. 4.

³¹¹Un juge a entre 130 et 150 dossiers en cours.

³¹²<http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2007-01-17/le-scandale-des-ecoutes/920/0/17800>, consulté le 20 novembre 2016.

³¹³ « *Dès réception du document, l'opérateur de téléphonie branche les numéros sans rien vérifier ou presque. Il arrive parfois que le contact du policier chez l'opérateur accepte d'activer les écoutes avant même d'avoir reçu le fax de réquisition* », in *Ibid.*.

³¹⁴RECASENS (O.), DÉCUGIS (J.-M.) et LABBÉ (C.), *Place Beauvau. La face cachée de la police*, Robert Laffont, Paris, 2006, p. 128-129.

³¹⁵CPP., art. 706-95-7.

³¹⁶En ce sens, des écoutes judiciaires peuvent retranscrire des propos qui n'ont aucun lien avec l'enquête en cours, « *surtout quand des hommes politiques, des diplomates, des capitaines-d'industrie des stars ou des journalistes sont « accrochés » sur des écoutes judiciaires* », in RECASENS (O.), DÉCUGIS (J.-M.) et LABBÉ (C.), *op. cit.*, 2006, p. 128-129..

³¹⁷ Une même pratique s'est instaurée pour les écoutes administratives, cette fois-ci, dans le cadre d'écoutes à des fins politiques. Si les Gouvernements de gauche avaient posé comme principe l'interdiction des écoutes touchant à la politique ou au syndicalisme, « *cette règle a dans l'ensemble été respectée, avec toutefois quelques exceptions : ainsi, l'interdit ne s'est jamais appliqué aux mouvements d'extrême gauche (même lorsque les socialistes étaient au pouvoir), ni à certains éléments de syndicats ayant pourtant pignon sur rue, comme la CGT* », in MÉNAGE (G.), *op. cit.*, 1999, p. 218.

³¹⁸<http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2007-01-17/le-scandale-des-ecoutes/920/0/17800>, consulté le 20 novembre 2016.

Conclusion du Chapitre. Si la première avancée a pu être faite avec la loi du 10 juillet 1991 précitée en matière d'encadrement des interceptions téléphoniques, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, a été une grande avancée juridique dans le domaine du renseignement public, avec la mise en place d'un contrôle entier par le juge administratif, habilité ès qualités au secret de la défense nationale, et qui effectue un contrôle progressif dans le domaine des fichiers de renseignement, ainsi que dans les techniques de renseignement, avec ses premières décisions pour chacun des domaines, en faveur des requérants. Il faut ainsi saluer la jurisprudence de la formation spécialisée du Conseil d'Etat en la matière,

Des efforts restent néanmoins à être apportés. Alors que le juge administratif, en formation spécialisée, est habilité ès qualités au secret de la défense nationale, le juge judiciaire ne bénéficie toujours pas de cette qualité, ce qui limite sa marge de manœuvre, pour des affaires dont il aurait à connaître, et qui toucheraient au renseignement. Une évolution similaire devrait concerner le juge judiciaire, notamment en matière pénale, avec une chambre spéciale où des magistrats habilités ès qualités au secret de la défense nationale, pourraient connaître ainsi des affaires pénales dont l'issue du jugement découle de documents classifiés, ou d'interceptions qui ont été classifiées. A plus forte raison, l'habilitation ès qualités des magistrats judiciaires pourrait donc, concerner aussi, les magistrats composant une potentielle Direction ou Agence des interceptions judiciaires.

Conclusion du Titre. Pour ce qui a trait au contrôle parlementaire, la création de la Délégation parlementaire est une avancée importante dans le contrôle parlementaire du renseignement, ce qui permet d'évaluer réellement la politique publique du renseignement. Les rapports rendus chaque année par la Délégation parlementaire au renseignement sont d'ailleurs très bien rédigés, et montrent une mission de contrôle approfondi. C'est au niveau des commissions d'enquête que les prérogatives doivent évoluer, et leur permettre d'avoir des conséquences politiques fortes. Par exemple, le rapport fait sur les attentats commis en France depuis le 7 janvier 2015 a pointé des défaillances importantes, notamment en raison de l'organisation administration et de prises de décisions préjudiciables, dont on peut estimer que certaines ont coûté la vie des Français victimes de tueries de masse. C'est à ce niveau qu'une commission d'enquête devrait pouvoir disposer de prérogatives plus importantes, mais aussi avoir une retombée médiatique beaucoup plus importante, avec, le cas échéant, la démission des décideurs politiques fautifs.

Le contrôle juridictionnel désormais exercé par la formation spécialisée du Conseil d'Etat est une réelle avancée pour l'exercice des garanties procédurales³¹⁹, même si un désavantage au détriment du requérant sera toujours présent³²⁰. Ce

³¹⁹ « Le renseignement est bien sorti du champ de l'arbitraire », in LATOUR (X.), *op. cit.*, 14 novembre 2016, p. 2 072.

³²⁰ « Dans les deux hypothèses, la procédure dérogatoire biaise nécessairement la discussion au fond. Elle crée une asymétrie entre la formation de jugement et le requérant », in Xavier LATOUR, *Ibid.*

déséquilibre s'explique à la lumière de la jurisprudence *Klass c. Allemagne*³²¹, qui avait posé la conciliation entre les impératifs de sécurité nationale et le respect des droits et libertés³²². Dans le cadre de son contrôle de proportionnalité³²³, le Conseil d'Etat a dû opérer une conciliation similaire en jugeant à juste titre, que ce déséquilibre était justifié par le fait que les techniques de renseignement et les fichiers de renseignement sont des impératifs de sécurité nationale³²⁴. Par voie de conséquence, il faut s'attendre à une position du Conseil d'Etat, qui, même s'il fait évoluer son contrôle et sa jurisprudence, aura toujours pour objectif, la protection de la sécurité nationale.

Pour ce qui concerne le contrôle du juge judiciaire, si des avancées en matière de garanties procédurales sont notables, la position du juge judiciaire reste perfectible, au risque de se voir condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme. La difficulté du contrôle juridictionnel réside, aujourd'hui, dans le fait que le juge doit autant concilier les droits et libertés que les mesures de surveillance. Cet élément est d'autant plus observable pour les affaires de criminalité organisée où plusieurs mesures intrusives sont déployées pour lutter contre les différents trafics. Une même affaire peut ainsi impliquer des interceptions téléphoniques, des mesures de géolocalisation et/ou de sonorisation, mais encore des perquisitions. Par exemple, dans l'affaire du 8 juillet 2015 précitée, toutes les mesures judiciaires de renseignement ont été utilisées, avec une prise en compte des réalités pratiques³²⁵ de l'enquête par la Haute juridiction³²⁶ concernant notamment les conditions des interceptions téléphoniques. Cette position se comprend légitimement, étant donné l'ampleur de la criminalité organisée et l'impérieuse nécessité

³²¹ « *La Cour juge inhérente au système de la Convention une certaine forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels* », Cour EDH, *Klass c. Allemagne*, 6 septembre 1978, n°5029/71, § 59.

³²² La justification de cette ingérence, énoncée dans l'arrêt *Klass c. Allemagne*, a été rappelée en 2000 : « *si la Cour reconnaît que dans une société démocratique, l'existence de services de renseignements peut s'avérer légitime, elle rappelle que le pouvoir de surveiller en secret les citoyens n'est tolérable d'après la Convention que dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde des institutions démocratiques* », Cour EDH, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, n°28341/95, § 47.

³²³ Pour les interceptions de correspondances ou l'utilisation de fichiers de police par l'administration, le juge doit exercer un contrôle de proportionnalité dans une approche purement casuistique, voir Cour EDH, 16 décembre 1992, *Nimietz c. Allemagne*, n°13710/88.

³²⁴ GOTTOT (S.), Note sous CE, 19 octobre 2016, pp. 581-587, *AJDA*, n°10, 20 mars 2017, p. 586.

³²⁵ « *On observera à cet égard, d'abord, qu'il est des cas où l'utilisateur de la ligne n'est pas identifié, la ligne étant ouverte sous une identité d'emprunt ou même imaginaire, de même qu'il n'est pas rare, en pratique, qu'une ligne téléphonique ait des utilisateurs multiples, celle-ci étant par exemple utilisée par plusieurs individus pour les besoins d'un même trafic de stupéfiants. Ainsi, les transporteurs, les 'nourrices' chargées de stocker les produits stupéfiants, ou bien encore les guetteurs se relayant, se verront attribuer le temps de leur contribution au trafic une ligne téléphonique dont ils ne seront que les utilisateurs précaires et éphémères. Il arrive même que soit mise sous surveillance une ligne téléphonique publique, c'est-à-dire, plus clairement, une cabine téléphonique, qui n'a donc, par définition, aucun utilisateur particulier* », in ASCENSI (L.), Note sous Cass. crim., 8 juillet 2015, *AJ Pénal*, janvier 2016, p. 45.

³²⁶ Par exemple, la Cour de cassation a répondu à des divergences d'opinion des Cours d'appel sur la durée d'une écoute judiciaire. La Cour a unifié la jurisprudence en jugeant que « *les articles 100-1 et 100-2 du Code de procédure pénale, en application desquels la durée d'une écoute doit s'apprécier au regard de la ligne téléphonique interceptée et non de la personne qui en est titulaire, ne méconnaissent pas l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que l'interception successive ou cumulée en application de ces textes de différentes lignes téléphoniques utilisées par une même personne soupçonné d'infractions graves, est une mesure nécessaire à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales* », Cass. crim., 8 juillet 2015, n°15-81731.

de défendre l'ordre et de prévenir les graves infractions pénales découlant des différents trafics.

Conclusion de Partie. Depuis la loi du 10 juillet 1991, des efforts considérables ont été faits pour améliorer le contrôle du renseignement, que ce soit avec la création d'une Délégation parlementaire au renseignement, le contrôle des fichiers de renseignement et des techniques de renseignement par une formation spécialisée du Conseil d'Etat, avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, ou en 2016, la création d'une mission d'inspection. Il est indéniable que l'instauration de telles structures ou d'un droit au recours effectif sont des réelles avancées, sans occulter le fait que la France, a seulement rattrapé un long retard par rapport aux Etats occidentaux qui disposaient déjà de telles structures de contrôle.

En matière d'autorités administratives indépendantes, une étape importante a été franchie avec la loi organique du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes³²⁷, mais le renforcement et la garantie d'une plus grande protection par les autorités administratives et publiques indépendantes pourrait s'esquisser par la constitutionnalisation de l'existence des autorités administratives indépendantes, au même titre que pourrait l'être la constitutionnalisation de la protection des données personnelles. Le rapport remis Georges Vedel pour une révision de la Constitution était contre une telle idée³²⁸, hormis pour le Médiateur de la République et l'autorité administrative indépendante en charge du pluralisme de l'audiovisuel³²⁹. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a en effet créé une autorité constitutionnelle indépendante substituant le Médiateur de la République au Défenseur des droits³³⁰. Etant donné l'importance que les technologies ont prises au sein de la société, il est nécessaire que la protection des libertés individuelles soient garanties au niveau constitutionnel par la présence d'autorités administratives indépendantes qui ont un rôle prégnant en la matière, comme par exemple la Commission nationale de l'informatique et des libertés, mais encore la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. La protection des citoyens face aux mesures de sécurité s'inscrirait dans logique instaurée avec la constitutionnalisation du Défenseur des droits qui a lui aussi compétence dans ce domaine, puisqu'il dispose des compétences auparavant dévolues à la Commission nationale de déontologie de la sécurité³³¹.

³²⁷L. O. n°2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, *JORF*, n°18, 21 janvier 2017, texte n°1.

³²⁸« *Après débat, l'idée a prévalu au sein du Comité qu'il était préférable de laisser évoluer ce statut sans le figer dans une catégorie constitutionnelle qui aurait au surplus le défaut de poser de nombreux problèmes au premier rang desquels celui de la répartition du pouvoir réglementaire normalement dévolu au Premier ministre* », in Georges VEDEL, *Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au président de la République*, Comité consultatif pour une révision de la Constitution, La documentation française, Paris, 1993, p. 33-34.

³²⁹*Ibid.*, p. 34.

³³⁰L. const. n°2008-724 préc..

³³¹« *La Commission nationale de déontologie de la sécurité, autorité administrative indépendante, est chargée, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue, notamment en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire, à l'autorité judiciaire, de veiller au respect de la déontologie par les*

Pour éviter les problèmes liés à la répartition du pouvoir réglementaire comme l'observait le comité consultatif pour la révision de la Constitution, ou comité Vedel, il suffirait, dès lors, de clarifier « *la répartition des rôles entre Gouvernement et autorités administratives indépendantes existantes, quant à l'exercice du pouvoir réglementaire* »³³². A plus forte raison, « *il serait même opportun d'avoir plus largement recours à ce pouvoir réglementaire encadré dans les domaines qui connaissent une mutation technique rapide et où les administrations centrales n'ont pas nécessairement une expertise établie* »³³³. Afin que la répartition des compétences soit bien effective entre les autorités administratives indépendantes et le Gouvernement, le législateur pourrait intervenir et fixer un critère de compétence pour réglementer les textes, le Gouvernement et les autorités administratives ayant chacune un critère de compétence donc, bien défini³³⁴. Mais, le pouvoir réglementaire des autorités administratives serait, cependant, soumis à un contrôle préalable, c'est-à-dire que le décret aurait pour obligation d'être pris après avis du Conseil d'Etat, non seulement pour ne pas empiéter sur la compétence du Gouvernement, mais aussi pour éviter toute inflation normative³³⁵, dans un système juridique souffrant déjà de trop nombreux textes législatifs et réglementaires.

L'étude comparée des structures parlementaires de contrôle du renseignement est réellement intéressante. Elle met en avant quelles commissions doivent influencer une potentielle évolution dans le contrôle parlementaire français, et celles pour lesquelles il ne faut pas le faire, comme, par exemple, le Royaume-Uni. En ce sens, les exemples américain et israélien doivent être suivis, parce que les conséquences de leurs commissions d'enquête ont des impacts politiques forts, avec la démission des responsables politiques ou des responsables des services de renseignement ayant commis des fautes. La France devrait donc suivre la voie suivie par ses homologues étrangers là, ce qui ne pourra, que renforcer le contrôle parlementaire français à l'avenir.

personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République », L. n°2000-494 du 6 juin 2000 portant création de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, *JORF*, n°131, 7 juin 2000, p. 8 562, texte n°2, art. 1.

³³² Conseil d'Etat, *Rapport public 2001 : Les autorités administratives indépendantes*, La documentation française, Paris, 2001, p. 339.

³³³ « *Conférer un pouvoir réglementaire à une autorité de régulation se justifie en effet dès lors que la réglementation appelle une adaptation régulière, d'ordre technique, compte tenu de la vitesse d'évolution des métiers, des marchés régulés ou des stratégies des acteurs. La fonction même de régulation d'un secteur implique, en effet, [...] que l'autorité qui en est chargée ait la possibilité de tirer les conséquences de l'application qu'elle fait des normes, par une adaptation rapide de ces normes elles-mêmes* », in *Ibid.*

³³⁴ « *Le critère général à mettre en œuvre pourrait être que le Gouvernement conserve une compétence réglementaire exclusive lorsque les intérêts extérieurs au milieu régulé doivent évidemment être pris en compte, tandis que l'autorité administrative indépendante ait compétence pour fixer les règles dont la portée juridique, économique et sociale est en fait limitée au milieu où interagissent les intérêts dont elle est comptable, qu'il s'agisse des relations des professionnels entre eux ou de leurs relations avec le public* », in *Ibid.*

³³⁵ « *L'époque actuelle se caractérise par une multiplication sans précédent des normes juridiques. Cette multiplication est unanimement dénoncée comme une source de complication de la vie courante pour les particuliers et comme une cause de paralysie pour les administrations elles-mêmes* », in CHANTEBOUT (B.), « *La multiplication des normes juridiques, obstacle à l'efficacité de la défense ?* », *Droit et défense*, n°97/2, 2^{ème} trimestre 1997, p. 4.

La création de la Délégation parlementaire au renseignement est une initiative bienvenue, même si « *la France est en retrait par rapport à de nombreux partenaires européens, sans parler des Etats-Unis* »³³⁶. En matière de budget du renseignement, il y a même une régression de la France par rapport à la situation précédente, car « *en 1960, le citoyen pouvait accéder à plus d'informations détaillées sur le financement du service secret qu'en 2012* »³³⁷. En effet, avec le décret 59-1526 du 30 décembre 1959, il y avait obligation³³⁸ de publier « *comme supplément au Journal Officiel un cahier de cinquante-sept pages concernant le budget voté pour le SDECE* »³³⁹.

Les parlementaires, qu'ils soient membres de la Délégation parlementaire au renseignement ou membres des commissions ayant trait à la sécurité intérieure et le renseignement devraient néanmoins approfondir un sujet aujourd'hui d'actualité, qui a d'ailleurs été l'objet de nombreuses législations notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Pourtant, « *en France, le renseignement est méconnu non seulement du public, mais également des médias et des hommes politiques. Ainsi, en 2011, deux tiers des sénateurs de la Commission de la Défense et des Affaires ignorent les rouages du renseignement et pensent que la DGSE fait partie de la DCRI* »³⁴⁰.

A l'image de la nomination de certains membres (comme les membres du Conseil constitutionnel³⁴¹) qui doit être avalisée par le Parlement, les directeurs des services de renseignement pourraient aussi suivre cette même procédure. Alors que le président nomme les directeurs de différentes autorités administratives, voire d'autorités administratives indépendantes³⁴² après accord du Parlement comme le prévoit l'article 13 alinéa 5 de la Constitution, les directeurs des services de renseignement ne sont pas quant à eux soumis à une telle procédure. Ces nominations pourraient en effet être comprises dans ladite liste « *en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* »³⁴³. L'encadrement de la nomination des directeurs de services spécialisés est une garantie et un contrepois à l'action de l'exécutif en matière de renseignement. Sans avoir à formaliser une

³³⁶FALIGOT (R.), GUISEL (J.) et KAUFFER (R.), *op. cit.*, 2013, p. 655.

³³⁷*Ibid.*, p. 656.

³³⁸« *Les autorisations de programme et les crédits de paiement ouverts au Premier ministre par la loi de finances pour 1960, au titre des dépenses en capital du budget des services du Premier ministre, sont répartis par chapitre, conformément à l'état B annexé au présent décret* », D. n°59-1526 du 30 décembre 1959, *JORF*, 31 décembre 1959, p. 12 665, art. 2.

³³⁹« *Ce document analyse dans le détail les dépenses du Service : salaires du personnel et soldes des militaires (ceux travaillant à la centrale comme ceux des postes extérieurs), documentation, moyens de transmission, matériel automobile et ainsi de suite... jusqu'aux dépenses pour les colonies de vacances des enfants ! Naturellement, quand le SDECE passe de la tutelle du Premier ministre à celle du ministère de la Défense, suite à l'affaire Ben Barka, ce type de document disparaît* », in Roger FALIGOT, Jean GUISEL et Rémi KAUFFER, *op. cit.*, 2013, p. 656.

³⁴⁰Franck BULINGE, *De l'espionnage au renseignement. La France à l'âge de l'information*, Vuibert, Paris, septembre 2012, p. 107.

³⁴¹« *Le 24 février 2010, la commission des lois a réalisé sa première audition au titre de l'article 13 alinéa 5 de la Constitution (qui n'a pas donné lieu à un vote faute de loi organique). Il s'agissait des nominations au Conseil constitutionnel envisagées par le président de la République (Michel Charasse) et le président de l'Assemblée nationale (Jacques Barrot). La convocation avait été faite la veille et la séance limitée à deux heures !* », in DOSIERE (R.), « *Le contrôle ordinaire* », pp. 37-46, *Pouvoirs*, n°134, septembre 2010, p. 43-44.

³⁴²L. org. n°2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, *JORF*, n°169, 24 juillet 2010, p. 13 642, Annexe.

³⁴³C., art. 13 al. 5.

procédure liée à la nomination desdits directeurs, la Délégation pourrait néanmoins formuler des avis consultatifs sur les nominations. Que ce soit la nécessité de l'accord du Parlement pour une nomination ou le droit d'information de la structure parlementaire, « *l'existence même de telles obligations est susceptible d'exercer un effet dissuasif et de servir de garde-fou pour l'agence* »³⁴⁴.

Enfin, en matière de contrôle juridictionnel, la procédure et la formation juridictionnelle étant instaurées, il appartient désormais au Conseil d'Etat de faire preuve de moins de retenue dans ses décisions³⁴⁵, afin de ne plus apparaître comme le protecteur de l'Etat dans un contentieux, qui est certes, par nature, lié aux compétences régaliennes, et sa décision du 5 mai 2017³⁴⁶ marque une nouvelle jurisprudence, permettant la garantie réelle des droits et libertés des justiciables. De la capacité du Conseil d'Etat à enjoindre l'administration de supprimer des données nominatives dans les fichiers de renseignement, ou de sa capacité à annuler une technique qu'il estimera irrégulière, dépendra le sentiment que le Conseil d'Etat est bien un protecteur des droits et libertés. Encore faut-il qu'une opposition nette et établie ait lieu³⁴⁷.

Par ailleurs, et à la lecture des jugements rendus, le 19 octobre 2016, la procédure évitant toute motivation de la part du juge administratif, il reste difficile d'avoir des informations sérieuses sur l'approfondissement du contrôle opéré « *autrement que par la confiance accordée au Conseil d'Etat pour contrôler l'administration* »³⁴⁸. Etant donné le domaine sensible de ce contentieux, il n'est pas envisageable d'apporter des informations supplémentaires sur le contrôle opéré, même si le juge administratif de la formation spécialisée a précisé, en matière de fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, qu'il vérification l'inscription des données du requérant au regard des finalités du fichier et des motifs ayant justifié son inscription dans ce fichier³⁴⁹. C'est donc un contrôle du but poursuivi et des finalités qui est opéré par le juge. Désormais, il faut souhaiter que la jurisprudence du 5 mai 2017 se pérennise, et qu'il soit procédé à des effacements de données, si de telles inscriptions seront illégales à l'avenir.

Enfin, le contrôle juridictionnel des écoutes judiciaires pourrait être réellement approfondi. Il était déjà fait état, en 1992, « *que chacun des six cents juges d'instruction de France [avait] en permanence une dizaine d'écoutes en cours, ce qui correspondrait à six mille écoutes simultanément* »³⁵⁰. Depuis 2000³⁵¹, les parlementaires multiplient les questions écrites sur la pénurie de magistrats et les dysfonctionnements qui en

³⁴⁴ Conseil de l'Europe, *op. cit.*, 2009, p. 113.

³⁴⁵ LATOUR (X.), « Premiers enseignements sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement », 1199, *JCP*, n°46, 14 novembre 2016, p. 2 071.

³⁴⁶ Pour la première fois, le Conseil d'Etat enjoint un service de renseignement d'effacer les données irrégulières inscrites le fichier de ce service, CE, 5 mai 2017, *M. A. B.*, n°396669.

³⁴⁷ « *En dépit de toutes les requêtes, les saisines prouvent que le Conseil d'Etat est perçu comme une garantie de l'Etat de droit. Il lui incombe cependant de démontrer sa capacité à s'opposer à l'Etat en le condamnant* », in LATOUR (X.), *op. cit.*, 14 novembre 2016, p. 2 072.

³⁴⁸ « *S'il faut se réjouir que le renseignement soit bien sorti 'du champ de l'arbitraire', la preuve d'un contrôle réel et effectif reste encore à apporter* », in GOTTOT (S.), Note sous CE, 19 octobre 2016, pp. 581-587, *AJDA*, n°10, 20 mars 2017, p. 587.

³⁴⁹ CE, 5 mai 2017, *M. A. B.*, n°396669, consid. 8.

³⁵⁰ PRADEL (J.), « Commentaire de la loi n°91-646 du 10 juillet 1991 », pp. 49-59, *D.*, 1992, p. 49.

³⁵¹ « *M. Alex Türk attire l'attention de Mme la Garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur la pénurie de magistrats* », in Question écrite n°22904 de M. Alex Türk, *JO Sénat*, 17 février 2000, p. 579.

découlent³⁵². En 2016, 1 100 postes de magistrats étaient vacants³⁵³. Le contrôle des écoutes et une meilleure administration de la justice appellent un renforcement indispensable du nombre de magistrats en fonction. C'est parce que le nombre de magistrats augmentera, et par lien de cause à effet, le nombre de juges d'instruction augmentera lui aussi, qu'un contrôle adapté sera apporté au contrôle des écoutes et ainsi à l'empêchement de la pratique policière insérant des lignes d'écoutes dans des dossiers pour les juges, déjà surchargés lors de leurs astreints, et se voyant réduits à un travail sommaire d'instruction des dossiers en cours.

³⁵² « M. Dominique de Legge attire l'attention de Mme la Garde des sceaux, ministre de la Justice sur la pénurie de magistrats qui sévit dans les instances judiciaires française, provoquant des renvois de dossiers en état d'être plaidés, à plus de six mois. Pour exemples, les tribunaux d'instance de Rennes et Fougères, ou le tribunal des affaires de sécurité sociale à Rennes. Cette situation entraîne un dysfonctionnement de la justice pour les justiciables, qui n'ont plus accès à une justice de qualité. Il lui demande quelles mesures elle entend prendre pour résoudre ce problème préoccupant », in Question écrite n°16259 de M. Dominique de Legge, *JO Sénat*, 14 mai 2015, p. 1 124.

³⁵³ <https://l'imprevu.fr/affaire-a-suivre/juges-asphyxie-france/>, consulté le 6 avril 2017.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'intérêt de la thèse sur le renseignement public et la sécurité nationale ne doit pas mettre en avant les abus potentiellement commis par les services de renseignement. Elle a démontré, au contraire, que si des abus ont été commis, ils sont focalisés sur le renseignement d'ordre politique et liés au renseignement intérieur ou à la Police nationale, mais que les impératifs liés à la sécurité nationale et aux intérêts fondamentaux de la Nation sont pleinement justifiés. En effet, si le terrorisme retient majoritairement l'attention des services de renseignement, et pour cause, les autres domaines d'action des services énumérés à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, ne doivent pas être occultés. Il en va particulièrement de la lutte contre la criminalité organisée, ou encore de la contre-ingérence, incarnée aujourd'hui par l'ingérence de type informatique et par l'espionnage industriel.

Tous les éléments de l'étude se rejoignent sur un point essentiel : depuis la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, le renseignement public participant à la stratégie de sécurité nationale est une politique publique à part entière. Encore mal maîtrisée, et souvent perçue comme une activité liée à de basses manœuvres d'espionnage, l'activité de renseignement n'en est pas moins encadrée juridiquement avec des mécanismes importants pour les agents de renseignement, tant que ces mécanismes sont soumis à un contrôle assidu par les parlementaires, les autorités administratives indépendantes, et les juges. C'est dans ce processus d'adaptation constante que le législateur doit faire évoluer les dispositions législatives, notamment celles qui concernent l'utilisation des techniques de renseignement nouvellement créées, avec l'évolution des nouvelles technologies, impliquant, aussi un caractère intrusif fortement marqué, dont l'atteinte au respect à la vie privée.

Dans le même ordre d'idées, l'adaptation doit se faire au regard des menaces sur la sécurité nationale qui pèsent sur la France. La prévention du terrorisme a été marquée par un dispositif législatif important et des moyens humains et techniques sensibles, pour prévenir les attentats. Mais la prévention du terrorisme doit aussi s'accompagner de la prise en compte du terrorisme, tel qu'il est incarné aujourd'hui, c'est-à-dire similaire au terrorisme internationaliste dans la remise en cause de l'ordre établi en France, et à l'étranger, mais totalement différent dans les méthodes d'action et les réponses qui peuvent être apportées, d'autant plus quand ces terroristes sont prêts à tout, même à perdre la vie, pour défendre l'expansion de leur vision de l'islam. Les méthodes doivent être radicales, c'est-à-dire non pas extrêmes, mais étymologiquement, prendre le problème à la racine du mal. Les Français ne peuvent être sanctionnés et restreints dans leurs libertés avec un arsenal législatif, alors que ne doivent être visés que les terroristes. C'est la raison pour laquelle, par exemple, les exécutions extrajudiciaires sont une solution nécessaire, quitte à ce qu'elles soient accrues, mais elles doivent être obligatoirement encadrées. Les moyens du renseignement pénitentiaire

doivent aussi être augmentés, afin que la prison ne soit pas un lieu de conversion, ni un lieu de rencontres entre islamistes pour préparer de nouveaux attentats. Toute la difficulté, pour cette situation, réside dans le fait que, prendre des gants avec les islamistes prosélytes, c'est garantir l'ordre social dans les prisons, raison pour laquelle des moyens doivent être engagés à l'égard des établissements pénitentiaires pour se protéger des nombreux islamistes extrémistes. De même, les sanctions administratives doivent être accrues, notamment pour les prestations sociales, qui reviennent à financer le départ des djihadistes pour faire la guerre, et pour revenir fomenter des attentats sur le sol français. C'est en ce sens que l'application de la loi sur la déchéance de nationalité peut avoir une utilité, c'est-à-dire priver les terroristes (jugés comme tels par le magistrat pénal) de leurs droits civils et politiques. Enfin, et surtout, il est nécessaire d'arrêter tout financement par l'Etat d'activités liées, directement ou indirectement au terrorisme. Le soutien des « rebelles » en Libye s'est avéré être un soutien militaire et financier à des djihadistes qui furent combattus ensuite au Mali, voire en Syrie, ces derniers utilisant des armes fournies par la France. Cet exemple est aussi valable pour le soutien précédent de la France à l'armée de libération du Kosovo (UCK), ou encore du soutien des rebelles contre le régime syrien¹. Les activités de renseignement en matière de prévention du terrorisme seront toujours contre-productives, tant que de telles activités secrètes seront parallèlement décidées, certes pour des intérêts géopolitiques menés au nom de la France, mais dont les conséquences ont été préjudiciables pour ce même Etat.

Toujours en matière de lutte contre le terrorisme, il a été tenté de déradicaliser des individus qui s'inscrivaient, et s'inscrivent encore, dans une démarche de prosélytisme et de soutien aux idées terroristes. En effet, dans le cadre de la lutte contre la radicalisation, une plateforme a été mise en place pour que des individus appellent et signalent un proche radicalisé, ou en voie de succomber à l'extrémisme islamiste². Tous les signalements sont transmis à la Direction générale de la sécurité intérieure, au Service central du renseignement territorial, mais aussi aux préfetures des départements dans lesquels les signalements ont eu lieu, puis, le regroupement de tous les signalements est ensuite effectué par l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT)³. Le premier centre de déradicalisation a été créé, en septembre 2016, en Indre-et-Loire⁴, pour accueillir les personnes qui ont été signalées par leurs proches, à l'aide de la plateforme. Censé accueillir vingt-cinq individus de manière

¹Un document déclassifié du Département de la Défense (DOD) américain met en avant le fait que l'opposition au régime syrien, soutenue par les Etats occidentaux et la Turquie, est, depuis son origine, soutenue par Al-Qaïda : « *The West, Gulf countries, and Turkey support the opposition ; while Russia, China, and Iran support the regime. [...] Al-Qaeda supported the Syrian opposition from the beginning, both ideologically and through the media* », in <http://www.judicialwatch.org/document-archive/pgs-287-293-291-jw-v-dod-and-state-14-812-2/>, consulté le 26 mai 2017.

²<http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Entites-rattachees-directement-au-DGPN/UCLAT>, consulté le 2 mai 2017.

³BENBESSA (E.) et TROENDLE (C.), *Rapport d'information sur la mission « désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe »*, Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°438, 22 février 2017, p. 9.

⁴<http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20160831.OBS7231/ce-que-l-on-sait-du-premier-centre-de-deradicalisation-francais.html>, consulté le 3 mai 2017.

continue, le centre était vide⁵ dès le mois de février 2017, les pensionnaires du centre ne souhaitant pas continuer le programme⁶. Vide, le centre de déradicalisation a montré rapidement ses résultats inexistant, avec la persistance, pour les individus qui y sont passés, de maintenir leurs buts et visées terroristes, comme par exemple, un pensionnaire absent du centre et arrêté par la Direction générale de la sécurité intérieure, le 17 janvier 2017, puis incarcéré pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste⁷. De même, ce centre étant réservé aux individus en voie de radicalisation, mais non fichés « S » pour sûreté de l'Etat, une erreur advint car aucune recherche ne fut effectuée sur une fille intégrant le centre, alors même qu'elle était fichée, et fut exfiltrée du centre en urgence, sur décision du Gouvernement⁸. Ne produisant aucun résultat, hormis des erreurs, et coûtant 2, 5 millions d'euros par an⁹ pour ce seul centre, hors les autres programmes de déradicalisation dont un programme qui a été l'objet d'un détournement de fonds¹⁰, il est nécessaire d'arrêter la déradicalisation pour s'attaquer à la racine du problème, car, avant de traiter les conséquences, il faut déjà comprendre les causes. C'est en ce sens aussi que le travail de renseignement contre-terroriste doit être mené, et les nombreuses alertes des Renseignements généraux depuis les années 1970 auraient dû permettre d'évaluer la menace et de comprendre les enjeux.

En effet, le terrorisme n'est pas seulement une guerre religieuse, mais elle semblerait être au contraire une violence politique justifiée par la lutte sociale, et tout d'abord, une lutte fondée sur le déracinement. Entre les terrorismes de tendance internationaliste et islamiste, la violence politique formulée se fonde sur l'idée de participer à une lutte sociale. Une lutte sociale qui sera cependant différente de celle auparavant incarnée par les révolutionnaires internationalistes, pour ce qui concerne les motivations, l'une étant politique, l'autre, religieuse. Il y a néanmoins un rapprochement, aussi bien dans l'identité que dans les mécanismes de fonctionnement : en effet, le terrorisme islamiste va s'ancrer dans une réalité sociale, il va se nourrir des personnes déracinées, conscientes des luttes sociales et culturelles d'aujourd'hui¹¹, liées aux conséquences de la mondialisation¹². De surcroît, les terroristes agissent ainsi parce qu'ils ont conscience d'avoir perdu toute identité, voire toute forme de

⁵ « D'une capacité maximale de 25 places, il n'a accueilli simultanément, à sa plus forte affluence, que 9 personnes. A la date du 3 février 2017, lors de la visite du centre par les rapporteurs, une seule personne était sur place. Après la condamnation de ce jeune homme à quatre mois de prison avec sursis pour violences et apologie du terrorisme le 9 février 2017 et à la date du 21 février 2017, le centre n'accueillait plus personne », in BENBESSA (E.) et TROENDLE (C.), *op. cit.*, 22 février 2017, p. 10.

⁶ <http://france3-regions.francetvinfo.fr/centre-val-de-loire/touraine/indre-loire/chinon/indre-loire-centre-deradicalisation-pontourny-est-desormais-vide-1193563.html>, consulté le 3 mai 2017.

⁷ BENBESSA (E.) et TROENDLE (C.), *op. cit.*, 22 février 2017, p.13.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ L'ancienne responsable d'un programme de déradicalisation, Sonia Imloul, a été condamnée à quatre mois de prison avec sursis pour avoir détourné 60 000 euros de fonds dédiés à sa cellule de déradicalisation, in http://www.francetvinfo.fr/monde/terrorisme-djihadistes/video-cellule-de-deradicalisation-le-temoignage-accablant-d-un-ex-salarie-jamais-payé_2134183.html, consulté le 3 mai 2017.

¹¹ Le terrorisme actuellement observé « pourrait résulter de la combinaison d'une stratégie planifiée de terreur avec une volonté de vengeance sociale, entretenue au sein d'un groupe très homogène sur le plan socio-culturel », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 88-89.

¹² La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, Secrétariat général de la défense nationale, La documentation française, Paris, 2006, p 10.

langage social dans la société actuelle¹³. Le terrorisme islamiste a, de la sorte, une vision « *utopique et hystérique* »¹⁴ qui a pour but de redonner une identité aux personnes déracinées. Le terrorisme islamiste est un prolongement du terrorisme internationaliste, parce qu'il est une continuation de la lutte des classes avec une rhétorique, certes liée à la religion, mais qui se nourrit des personnes déracinées, en quête d'identité et d'enracinement, dans un système où l'individualisme efface toute racine et toute identité¹⁵.

Entre le facteur de déracinement et l'attrait pour le djihadisme, il ressort deux profils de djihadistes : le premier groupe concerne les jeunes de banlieue, se considérant comme une nouvelle classe prolétaire et mise à la marge de la société¹⁶, la seconde, ayant trait aux jeunes des classes moyennes, qui, quant à eux, se retrouvent dans une société sans valeurs, sans réel fondement moral, hormis l'idée que le bonheur se trouve dans la consommation¹⁷.

Le recrutement des terroristes de nationalité française qui ont commis des attentats, comme par exemple le 13 novembre 2015¹⁸, ou tenté d'en commettre, peut être lié au facteur du déracinement, facilitant ainsi leur conversion, en lien avec la recherche d'un idéal qui transcende une vision marchande et libertaire de la société de consommation, dont la réponse à l'individualisme est la vision communautaire et religieuse favorisant l'être, et où les valeurs invoquées supplantent les valeurs morales d'une société de l'avoir. Les nouvelles recrues du terrorisme sont des révoltés du monde moderne, dont la solution ne peut être la déradicalisation promouvant une société qu'ils honnissent, au point de vouloir parfois mourir en martyr contre elle et ce qui la représente.

C'est grâce au déracinement que le recrutement des djihadistes est hétérogène, aussi bien au niveau social qu'au niveau ethnique (la France a découvert fin 2014 que près d'un quart des djihadistes français qui ont rejoint Daech étaient des convertis¹⁹). Ce chiffre passe à 40% de convertis sur l'ensemble des groupes terroristes et djihadistes²⁰. Le chiffre des convertis est d'autant plus intéressant à analyser dans les faits, mais si cette menace est très sérieusement surveillée²¹, dans la mesure où « *80% des familles de référence sont athées de*

¹³Entretien avec Gabriele Adinolfi, lundi 12 octobre 2015.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵« *L'Islam révolutionnaire proprement dit est né de la révolte de toute une génération de musulmans qui ne se reconnaissent pas dans la laïcité délétère qui gagnait leurs sociétés, opprimés qu'ils étaient au nom du progrès et de la modernité* », in RAMIREZ SANCHEZ (I.), *L'Islam révolutionnaire*, Ed. du Rocher, Paris, 2003, p.90.

¹⁶Ils « *qui subissent une forme d'exclusion sociale (déracinement) et qui sont dans un rapport conflictuel avec la société. Le religieux justifie cette haine et lui donne une légitimité sacrée* », in BLOT (I.), *op. cit.*, 2016, p. 129-130.

¹⁷Ces jeunes des classes moyennes « *souffrent plutôt d'anomie, c'est-à-dire de l'absence de normes, dans une société privée d'idéal, voire consumériste. L'islam satisfait leur volonté de servir un idéal élevé et leur donne un sentiment d'utilité* », in *Ibid.*

¹⁸« *Les auteurs étaient plutôt des marginaux sur le plan social. La caractéristique commune des auteurs d'attentats est d'être déracinés. [...] Un « monde » au sens de Heidegger, est un ensemble de repères mentaux : religion traditionnelle, repères politiques et patriotisme, formation par la culture de personnalités autonomes, libres et responsables, socle économique solide reposant sur le métier et la propriété. Si ces repères sont détruits, la personne peut être tentée par une aventure romantique et guerrière violente. Le djihadiste est avant tout un guerrier religieux : il n'a pas de patrie sinon sa religion sectaire* », in *Ibid.*, p. 127-128.

¹⁹http://www.lexpress.fr/actualite/societe/pourquoi-y-a-t-il-tant-de-convertis-parmi-les-djihadistes-francais-de-l-etat-islamique_1624282.html, consulté le 22 mai 2016.

²⁰GUIDERE (M.), « Des convertis extrêmement motivés », *Questions internationales* n°75, septembre-octobre 2015, pp 49-51, p. 49.

²¹« *La suspicion est encore plus grande pour les 'convertis'. Cette figure de l'Européen rallié à l'islam concentre l'ensemble des propriétés de la 'dangerosité' définie par les services de renseignement. Comme*

facto, donc dépourvues de repères religieux forts »²². Ce recrutement est aussi hétérogène par le nombre croissant de femmes qui rejoignent les rangs de Daech avec les 200 françaises parties en Syrie en janvier 2016²³. Les conversions et l'attrait romantique pour le djihad islamique montrent que « *la politique répressive, si elle est inévitable, ne va pas tarir le flot de nouvelles conversions. Le révolutionnaire se sent en effet souvent supérieur à ses concitoyens indifférents. Il a une mission qui donne du sens à sa présence sur terre et fait de sa vie une véritable « existence ». [...] On voit ainsi se développer une hiérarchie parallèle qui concurrence la hiérarchie sociale habituelle* »²⁴. Le constat d'un tel déracinement lié à une forme religieuse de lutte sociale permet donc d'établir un profil type du djihadiste²⁵, qui peut permettre de s'attaquer aux causes, et non plus seulement aux conséquences du terrorisme, avec l'appréhension de cette vision romantique de la lutte sociale des islamistes, et ceux prêts à être convertis.

En matière de réponse antiterroriste, il y a cependant aussi des réactions effectives, qui n'arrêteront pas le terrorisme, mais limiteront ou empêcheront de tels actes, comme la nécessité d'une sortie effective du corps social pour les individus radicalisés. Par leurs comportements, les islamistes radicalisés se sont posés eux-mêmes en ennemis intérieurs, et ennemis du corps social, dont ils souhaitent la perte, par des attentats et tueries de masse.

Parce que l'islamiste radicalisé français est un ennemi intérieur souhaitant la destruction du corps social²⁶, cet ennemi de l'intérieur doit subir l'anéantissement de ses

*l'indiquait en 2003 Yves Bertrand, alors directeur central des RG : 'La dangerosité, [...] c'est le clandestin. Le clandestin, ce sont les réseaux. Je rappelle que la France a été le premier pays touché par les attentats terroristes ['islamistes'] au milieu des années 1990. Nous avons découvert à cette occasion [...] le phénomène des convertis [...] et leur importance au sein de ces réseaux. Les convertis jouaient et jouent toujours le rôle que jouaient les Français qui étaient dans le Front de libération nationale [FLN] ; les 'porteurs de valise', comme on les appelait. En fait, ils étaient bien plus importants que de simples porteurs de valises. J'établis cette comparaison non pas sur un plan idéologique, mais pour montrer comment cela fonctionne », in BONELLI (L.), « Les caractéristiques de l'antiterrorisme français : 'Parer les coups plutôt que panser les plaies' », in BIGO (D.), BONELLI (L.) et DELTOMBE (T.), *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, La découverte éd., Paris, 2008, p. 182.*

²²BLOT (I.), *op. cit.*, 2016, p. 129.

²³<http://www.franceinfo.fr/actu/monde/article/les-brigades-feminines-de-daech-756933>, consulté le 14 mars 2016

²⁴BLOT (I.), *op. cit.*, 2016, p. 131.

²⁵La 70^e chambre tribunal correction de Bruxelles, lors de son jugement du 5 juillet 2016, pour l'affaire « dite de Verviers », a dressé un profil type saisissant de ces jeunes terroristes : « *Les prévenus sont ordinairement issus de familles nombreuses, souvent défavorablement connus en raison d'antécédents judiciaires de la fratrie. Aucun des protagonistes du dossier n'avait de vie professionnelle et tous vivaient de la Sécurité sociale au moment de partir sur 'zone' ou de s'agréger à un groupe séditieux, la perte d'un éventuel emploi constituant d'ailleurs l'indice d'une radicalisation concomitante. Hormis peut-être le nommé Abaaoud, aucun des protagonistes du dossier n'avait terminé son cycle d'enseignement secondaire. La plupart avait déjà été inquiétés pour des faits de droit commun [tentatives de vol avec violences, vols, menaces, recel, usage et trafic de stupéfiants]. Des individus profondément ancrés dans la mouvance radicale djihadiste n'hésitent pas à se livrer à des vols à l'étalage massifs. Des individus peu instruits tant au niveau scolaire que (et peut-être surtout) religieux, en décrochage affectif, social et/ou professionnel adoptant ordinairement un comportement délinquant ou antisocial qui les intègre d'emblée dans un milieu particulier et qui sont facilement influençables par les éléments les plus déviants de ce milieu, du quartier ou de la famille », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 93.*

²⁶En effet, « *dès lors que certains s'excluent de la Nation par leur comportement, celle-ci ne saurait plus leur reconnaître les droits attachés à la qualité de citoyen. Rien n'oblige en effet à tolérer l'existence dans la Cité de personnes visant la destruction de l'ordre social* » in Pauvert (B.), « L'ennemi intérieur », in CONAN (M.)

droits de citoyen, une « *mort civile* », comme ce fut le cas sous la Révolution, ou encore, pour les collaborateurs sous l'Occupation allemande, avec l'indignité nationale²⁷. Cette possibilité est prévue, dans le Code civil, avec la mesure de déchéance de la nationalité, si l'individu en question « *est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* »²⁸. Cette possibilité n'est ouverte, que si l'individu dispose de la double nationalité, puisque la déchéance de nationale est impossible si cette mesure rend l'individu apatride. De surcroît, et, outre la déchéance de nationalité, il existe aussi la mesure du retrait de nationalité du Français d'origine²⁹, pour celui qui a acquis la nationalité, et qui dispose d'une autre nationalité, mais cette mesure ne fut appliquée que trois fois³⁰. Enfin, et dans le prolongement du retrait de nationalité évoqué à l'article 23-7 du Code civil, il est aussi possible de retirer la nationalité, tout en rendant l'individu concerné apatride, mais cette mesure est spécifique et n'a pas trait, aujourd'hui, au terrorisme³¹. Cette disposition devrait être modifiée, pour prendre en compte la menace du terrorisme, et le concours apporté par certains Français apportant leur concours à des groupes terroristes, ou à des organisations exerçant du terrorisme et soutenues par des Etats étrangers. Cependant, cette disposition est difficile d'application, puisque sa mise en place a pour conséquence directe de rendre l'individu concerné apatride³².

A plus forte raison, la sortie du terroriste et de l'individu radicalisé passe par le besoin généralisation de la sanction financière liée aux aides sociales. Dans le cadre de la guerre en Syrie, les djihadistes français qui souhaitent rejoindre le groupe Daech, pour participer aux combats, les combattants islamistes français ont besoin d'une source de financement pour leur voyage, comprise entre 500 et 2 000 euros, qui est d'origine légale, puisqu'elle provient, soit de leur famille, soit des financements par l'Etat de prestations sociales³³. Face au constat que

et THOMAS-TUAL (B.) (coord.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la Défense*, Mare & Martin, Paris, 2016, p. 378.

²⁷ *Ibid.*, p. 365.

²⁸ « *L'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride* », C. civ., art. 25.

²⁹ « *Le Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger peut, s'il a la nationalité de ce pays, être déclaré, par décret après avis conforme du Conseil d'Etat, avoir perdu la qualité de Français* », *Ibid.*, art. 23-7.

³⁰ Appliqué en 1958, 1960 et 1970, in Bertrand Pauvert, *op. cit.*, 2016, p. 377.

³¹ « *Perd la nationalité française le Français qui, occupant un emploi dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie ou plus généralement leur apportant son concours, n'a pas résigné son emploi ou cessé son concours nonobstant l'injonction qui lui en aura été faite par le Gouvernement* », C. civ., art. 23-8.

³² « *La sanction qu'institue l'article 23-8 est d'autant plus sévère qu'à la différence des procédures précédentes, elle peut s'appliquer, sans que le ressortissant en cause ne possède une autre nationalité et le retrait de la nationalité intervenant sur la base de cet article peut aller jusqu'à faire de l'individu, anciennement Français, un apatride. Contrairement à une croyance répandue, le droit français n'exclut pas de manière absolue, qu'une décision des autorités publiques puisse avoir pour effet de rendre une personne, anciennement Française, apatride. Si différentes conventions internationales visant à interdire l'apatridie ont bien été signées par la France, aucune d'entre elles n'a été ratifiée : Convention des Nations Unies du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (art. 8) ; Convention européenne du 6 novembre 1997 sur la nationalité (art. 7. 3.)* », in Bertrand Pauvert, *op. cit.*, 2016, p. 377.

³³ DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 221.

l'argent de l'Etat pour les prestations sociales sert à financer le terrorisme, et ce sont environ « une vingtaine de prestations sociales qui ont été supprimées ou recalculées, notamment par la Caisse nationale des allocations familiales »³⁴. La sanction administrative doit être généralisée, afin que les prestations sociales ne deviennent pas un moyen de financement pour partir combattre dans les rangs de Daech, ou encore fomenter des attentats sur le territoire national, comme ce fut le cas avec Omar Isaël Mostefaï, un des terroristes du Bataclan, le renseignement financier TRACFIN prouvant qu'il percevait, à son retour de Syrie, « 300 euros par mois de la Caisse d'allocations familiales »³⁵. Des exemples peuvent permettre de donner un fondement juridique à ces sanctions administratives. En premier lieu, l'article L. 552-3-1³⁶ du Code de la sécurité sociale³⁷ permettait de suspendre les allocations familiales en cas d'absentéisme. Cette mesure pourrait de nouveau être adoptée par le législateur, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, avec ici la possibilité, non pas d'une suspension, mais d'une suppression de ces prestations.

En outre, il peut aussi être prévu, à l'article L. 262-53 du Code de l'action sociale et des familles la suppression du revenu de solidarité active, en cas de fausse déclaration, de fraude, voire de récidive. A plus forte raison, le député (LR) Eric Ciotti avait proposé un amendement³⁸, selon lequel le revenu de solidarité active serait suspendu, dans le cas où les prestataires se rendraient à l'étranger pour rejoindre les rangs des djihadistes³⁹. Cette mesure doit être élargie et ne pas seulement comprendre une suspension, mais bien une suppression. Une suspension est d'ordre temporaire, et il serait illogique qu'au bout d'une certaine durée, le djihadiste revenu sur le territoire national puisse de nouveau jouir de prestations sociales, alors qu'il s'est battu contre les forces françaises déployées en opérations extérieures, ou qu'il tente de fomenter un attentat sur le sol national.

Ces mesures n'empêcheront pas les individus de partir à l'étranger pour participer à des activités terroristes ou de fomenter des attentats. Elles auront, néanmoins le mérite de les freiner dans leurs démarches, d'éviter, par ailleurs, que leurs activités soient financées par

³⁴POISSON (J.-F.) et Kader ARIF (K.), *Rapport de la mission d'information sur les moyens de Daech*, Tome I, Assemblée nationale, n°3964, 13 juillet 2016, p. 117.

³⁵« Le terroriste n'a ouvert ce compte que dans un seul but : retirer en espèces l'argent des prestations sociales pour financer son quotidien, acheter du matériel, envoyer de l'argent au Maroc. Et ce jusqu'à l'ultime moment précédant les attentats », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 217.

³⁶« En cas de manquement à l'obligation d'assiduité scolaire, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales suspend, sur demande de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation, le versement de la part des allocations familiales due au titre de l'enfant en cause ».

³⁷Cette disposition a été abrogée avec la L. n°2013-108 du 31 janvier 2013 tendant à abroger la L. n°2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, *JORF*, n°27, 1^{er} février 2013, p. 1 961, texte n°1, art. 1.

³⁸« En vue de l'application du présent article, les services compétents de l'Etat informent le président du Conseil départemental de l'identité de tout individu se rendant vers des zones de conflit en vue de participer à des activités terroristes », Proposition de loi relative au renforcement des prérogatives du président du Conseil départemental en matière de lutte contre la fraude au revenu de solidarité active, Assemblée nationale, n°3267, 25 novembre 2015, art. 6.

³⁹« L'article 6 a pour objet de faciliter la suspension du versement du RSA aux personnes se rendant à l'étranger dans le but de participer au djihad. Si cette possibilité est ouverte par notre droit (le Conseil départemental des Alpes maritimes y a procédé en novembre 2014), sa mise en œuvre concrète se heurte à des difficultés pratiques car il faut prouver que l'allocataire a bien quitté son domicile pour participer à des activités terroristes. La proposition de loi prévoit donc que les services de l'Etat compétents informent systématiquement le président du Conseil départemental de tous les départs vers des zones de conflit en vue de participer à des activités terroristes », *Ibid.*

l'argent de l'Etat. Surtout, cette mesure doit être une réponse claire à l'individu qui se met à combattre l'Etat, qu'il sort, de lui-même, de la communauté nationale⁴⁰.

L'adaptation est intrinsèquement liée à la prospective. Le travail de longue haleine mené par les services de renseignement doit servir à une synthèse des menaces sur les court, moyen et long termes. Le travail des agents du renseignement territorial a été remarquable dans l'étude de l'impact des sectes sur la société française, de l'économie souterraine devenue une économie à proprement parler, mais aussi du phénomène des violences urbaines, lié quant à lui, à l'hybridation entre criminalité organisée et terrorisme.

De surcroît, la lutte contre l'espionnage classique, l'ingérence de type informatique et l'espionnage industriel doivent être renforcés. En effet, les personnels humains dédiés à la lutte contre ces formes d'ingérence ont, pour une grande partie, étaient versés dans les effectifs du contre-terrorisme. Pour autant, ces menaces d'ingérence n'ont pas disparu, et tendent, au contraire, à croître, raison pour laquelle les moyens humains et techniques doivent être renforcés.

En comparaison avec des Etats de taille similaire, comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, les effectifs français sont réduits, avec, pourtant une efficacité équivalente, voire supérieure. Cela ne doit pas, nonobstant, occulter la nécessité du renforcement en personnels humains, en matériels techniques, qu'ils soient civils ou militaires. Il n'y a, désormais, plus besoin d'augmenter les prérogatives juridiques pour les activités de renseignement, hormis pour les garanties procédurales. Ce sont aujourd'hui, des personnels humains qui doivent être accrus, que ce soit pour mener efficacement des filatures, traiter les données récoltées, participer à la cryptographie ou au décryptement des données, mais aussi pour le pendant offensif (en plus du préventif) de la fonction connaissance et anticipation, à savoir la fonction intervention. Pour ce faire, un doublement des personnels des forces spéciales serait nécessaire, aussi bien pour le renseignement militaire humain du 13^e Régiment de dragons parachutistes (13^e RDP), que pour le renseignement action assuré par le Service action de la Direction générale de la sécurité extérieure, ou encore, pour le 1^{er} Régiment parachutiste d'infanterie de marine (1^{er} RPIMa), les commandos de la Marine nationale et les commandos de l'Armée de l'air. De même, une consolidation des personnels humains doit être effectuée pour les unités d'intervention de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale.

Enfin, le renforcement des unités spéciales militaires doit s'accompagner, parallèlement d'un renforcement des moyens techniques nécessaires au bon déroulement des activités clandestines ou des actions spéciales de ces unités.

En matière de moyens, et étant donné que le renseignement public est une politique publique, les moyens financiers qui seront logiquement accrus avec l'accroissement des recrutements, doit s'inscrire dans une architecture budgétaire cohérente. Si le renseignement

⁴⁰En effet, « celui dont le comportement témoigne de sa qualité d'ennemi et qui se voit à ce titre mis au ban de la société fait l'objet d'un traitement juridique visant à limiter ses capacités d'action au sein du corps social », in Bertrand Pauvert, *op. cit.*, 2016, p. 372.

est une politique publique, il doit donc être compris comme tel dans le cadre des lois de finances, avec une mission renseignement, déclinée en programmes en fonction des services de renseignement. Toute la difficulté de la mission renseignement pour les finances publiques actuelles, réside dans la réalisation des objectifs, car il est difficile de quantifier des objectifs par rapport à la finalité, qui est d'assurer pleinement la mission de stratégie de sécurité nationale. Seulement, cette architecture budgétaire est nécessaire pour qu'un fonctionnement régulier et cohérent de la politique publique du renseignement soit assuré. De même, un contrôle suivi des fonds spéciaux doit être assuré, non dans le but de faire un contrôle comptable préjudiciable aux actions clandestines, mais pour éviter toute forme de détournement de fonds par les destinataires politiques, dont la constatation devrait être sévèrement sanctionnée, et considérée comme une atteinte à la sécurité nationale.

Les parlementaires contrôlant les fonds spéciaux, qui sont aussi membres de la Délégation parlementaire au renseignement, exercent un contrôle efficace, et en bonne intelligence avec les services de renseignement. Ce contrôle doit être pérennisé, dans le but d'assurer une garantie continue des droits et libertés des citoyens, avec la mise en place d'un mécanisme supplémentaire de déclaration de soupçons auprès de TRACFIN, pour tout doute sur le mauvais usage ou la non distribution des fonds spéciaux aux services de renseignement par les autorités politiques devant distribuer ces fonds. Sans violer la règle du secret de la défense nationale, les autres parlementaires devraient cependant avoir une meilleure connaissance du renseignement public, d'autant plus quand l'article 24 de la Constitution met en avant le rôle du Parlement, en tant qu'évaluateur des politiques publiques, et que le renseignement est justement une politique publique. Il est indispensable, dans un Etat de droit, et où le renseignement prend de l'importance, que la connaissance de cette politique publique ne soit pas seulement connue des membres des commissions de la défense nationale propres aux deux assemblées, et de la Délégation parlementaire au renseignement.

Il ressort, par ailleurs, de cette thèse que l'organisation administrative⁴¹ du renseignement est un mille-feuille, consistant dans l'enchevêtrement de structures concurrentes ayant des missions similaires. L'efficacité des services de police et de renseignement est aujourd'hui freinée par une lourdeur administrative, qui pourrait être facilement allégée. Il pourrait, par exemple, y avoir un unique service de renseignement territorial, qui comprendrait à la fois le Service central du renseignement territorial, les effectifs de la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle de la Gendarmerie nationale, voire des personnels de la Direction centrale de la sécurité publique, afin que le maillage territorial soit complet. De même, la préfecture de police devrait être absorbée dans les contingents du ministère de l'Intérieur, et ne plus être un service autonome. Plus précisément, la Direction du renseignement de la préfecture de police serait absorbée par la Direction générale de la sécurité intérieure, elle serait ainsi, sous l'autorité du directeur général de la

⁴¹Voir DAILLY (L.), « L'organisation administrative du renseignement en France », pp. 267-280, in GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017.

sécurité intérieure, et non plus un outil d'espionnage politique sous l'autorité du préfet de police. La réorganisation administrative est une urgente nécessité, qui mettra fin à des guerres entre services puériles et contre-productives, que ce soit entre le renseignement intérieur et le renseignement territorial au sein de la Police nationale, entre la Police nationale et la Gendarmerie nationale, ou encore entre le renseignement intérieur et le renseignement extérieur, ou encore entre la Direction générale de la sécurité extérieure et la Direction du renseignement militaire. Maintenir de telles divisions⁴² entre les services de police et de renseignement ne peut que pérenniser, voire accroître des situations préjudiciables pour l'avenir, surtout quand, de ces informations, dépendent la résolution de menaces imminentes. Surtout, la finalité doit être d'assurer le service public du renseignement, dans le cadre de la politique publique du renseignement, pour que ce renseignement public assure effectivement la stratégie de sécurité nationale. Il est donc inconcevable d'observer, encore aujourd'hui, des dissensions entre des services qui, au final, appartiennent certes à des ministères différents, mais à la même administration d'Etat, et poursuivant les mêmes objectifs.

L'organisation administrative du renseignement doit donc passer par l'étape indispensable de la simplification organique, et de la réduction des structures, quitte à ce qu'une mission temporaire⁴³ soit mise en place pour procéder aux réorganisations nécessaires.

Suivant la logique d'une simplification de l'organisation administrative du renseignement, il en va de même pour la coordination des activités de renseignement. Il y a aujourd'hui, un coordonnateur national auprès du Président de la République, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale auprès du Premier ministre, mais encore, en matière d'antiterrorisme, l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme auprès du chef du Gouvernement, alors même qu'il existe l'Unité de coordination de lutte antiterroriste, relevant du ministère de l'Intérieur, sans compter la cellule Hermès, la cellule Allât, et le tout récent Centre national de contre-terrorisme (CNCT), créé lors du Conseil de défense et de sécurité nationale du 7 juin 2017, dont la mission est d'assurer le pilotage stratégique du renseignement dans la lutte contre le terrorisme, et relevant du Conseil national du renseignement⁴⁴, mais sans participer à l'œuvre de simplification administrative, puisque les autres structures sont toujours existantes. La substitution du coordonnateur national du renseignement par le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme avec la réforme du 14 juin 2017⁴⁵, aurait pu être une étape vers la simplification de l'organisation administrative du renseignement. Avec une grande œuvre de communication

⁴² « Le plus dommageable de tous les facteurs négatifs de la 'culture française' du renseignement est la persistance des divisions, des luttes de clans et des querelles 'gauloises' », in LACOSTE (P.) et THUAL (F.), *Services secrets et géopolitique*, 2nd éd., Lavauzelle, Paris, 2002, p. 153.

⁴³ « La simplification organique, pour constituer une solution durable à l'appréhension toujours plus fine des phénomènes sociaux, requiert d'être confiée, au moins dans la conception, à des acteurs dédiés, formés aux sollicitations de cette politique spécifique », in COLIN (F.), « La régulation de la simplification administrative », pp. 171-181, *RFAP*, n°157, 2016, p. 173.

⁴⁴ D. n°2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au Centre national de contre-terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°1.

⁴⁵ D. n°2017-1096 du 14 juin 2017 relatif à la gestion administrative et financière de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, *JORF*, n°139, 15 juin 2017, texte n°2.

sur la lutte contre le terrorisme, et même si cette lutte est une priorité, cette réforme s'est faite au détriment de la cohérence administrative, et au détriment des autres priorités auxquelles les services spécialisés doivent faire face pour protéger les différentes atteintes à la sécurité nationale.

Il est impossible d'assurer un fonctionnement administratif cohérent, avec plusieurs chaînes de commandement, et donc, des directives prises par différentes structures appeler à coordonner ces services. La simplification de la coordination du renseignement doit faire évoluer une culture administrative où chaque service est rétif à partager l'information et le travail, avec les services des autres ministères, voire du même ministère, le manque de partage de l'information étant devenu, une « *aptitude française* »⁴⁶. A cet effet, le Conseil national du renseignement, une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale, devrait voir ses prérogatives renforcées, pour devenir une Agence nationale du renseignement (ANR), qui serait la seule structure de planification et de définition des orientations stratégiques du renseignement. Cette Agence pourrait comprendre plusieurs missions, une pour chaque menace énumérée à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, en regroupant les moyens humains des différentes structures de coordination précédemment citées. Cette Agence aurait donc une vocation interministérielle, avec non seulement la définition du plan national d'orientation du renseignement, mais aussi pour but de faire partager les informations entre services. C'est au sein des missions de l'Agence nationale du renseignement, que la coordination opérationnelle, pour chaque menace pourrait être fixée. Par exemple, pour le terrorisme, la mission de prévention du terrorisme, absorberait les effectifs de l'Unité de coordination de lutte antiterroriste et de l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme, et comprendrait, dans ses réunions les services de la communauté du renseignement, ainsi que les autres services ayant pour mission la prévention du terrorisme, comme la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle, le Service central du renseignement territorial, la Direction de la préfecture de police de Paris (si tant est que la préfecture de police ne soit pas absorbée logiquement par le ministère de l'Intérieur), le Bureau central du renseignement pénitentiaire, mais encore, la Sous-direction antiterroriste de la police judiciaire. Si le Centre national du contre-terrorisme (CNCT) a été une première étape, elle n'a permis aucune évolution, sinon complexifier l'organisation administrative, et évincer le Conseil national du renseignement qui pilotait stratégiquement le renseignement sur toutes les menaces potentielles à la sécurité nationale, au profit du seul contre-terrorisme. C'est la raison pour laquelle une Agence nationale du renseignement doit s'appliquer, et

⁴⁶ « *Du point de vue du renseignement, si nous sommes aussi particulièrement inaptes à partager l'information, c'est que le système d'éducation à la française est fondé sur la 'culture du concours'. Les cadres formés dans ce moule mandarin ont naturellement enclins à pratiquer la rétention de l'information à titre personnel. Dans le modèle administratif et bureaucratique dont sont issus la quasi-totalité de nos hommes politiques, les carriéristes privilégient la 'stratégie de l'organigramme', qui leur donne le redoutable pouvoir de dire non, de bloquer ou d'entraver la marche des affaires. Cette stratégie est absolument antinomique avec le modèle des 'programmes' qui est fondé sur la réalisation d'objectifs précis, qui dépendent étroitement d'une bonne circulation de l'information et qui, surtout, engagent la responsabilité personnelle de ceux qui en ont la charge* », in LACOSTE (P.) et THUAL (F.), *Services secrets et géopolitique*, 2nd éd., Lavauzelle, Paris, 2002, p. 153.

concerner tous les domaines pour lesquels les services de renseignement sont compétents : terrorisme, criminalité organisée, contre-ingérence, prolifération...

La coordination des activités de renseignement concerne aussi le regroupement des techniques de renseignement. Si celui-ci est assuré pour les mesures administratives, l'externalisation des interceptions judiciaires a montré ses énormes lacunes, et devrait d'ailleurs être regroupée, non pas par une entreprise privée, qui a d'ailleurs été sujette à enquête et à des interceptions judiciaires, mais bien à une structure publique, une Direction des interceptions judiciaires (DIJ), où un collège de magistrats serait spécialement regroupé et affecté pour délivrer les autorisations d'interceptions judiciaires et de techniques spéciales d'enquête, à l'instar du Premier ministre, qui est l'autorité délivrant les autorisations administrative des techniques de renseignement. Concernant le regroupement technique militaire, la Direction du renseignement militaire doit assurer le regroupement des interceptions recueillies par toutes les structures militaires de renseignement militaire, mais avec le maintien de l'autonomie de la Direction du renseignement militaire. Cependant, pour toutes ces structures de regroupement des interceptions électroniques, un contrôle doit être possible, soit par les parlementaires, soit par les membres de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, soit par les magistrats, voire les trois.

Si une simplification administrative doit être effectuée, elle doit aller de pair avec la simplification normative, c'est-à-dire l'arrêt de l'inflation normative, avec des lois, mais surtout des textes réglementaires trop nombreux⁴⁷. Plus précisément, la simplification normative doit consister en des textes plus clairs, mais aussi dans l'abrogation de dispositions qui font double emploi, mais, aucunement dans l'adoption de lois de simplification⁴⁸, qui ne font que participer à l'inflation normative⁴⁹, alors que leur but initial était censé produire le

⁴⁷ « Aujourd'hui, les activités des organes de renseignement relèvent autant du Code de la défense que du Code de la sécurité intérieure, du Code des douanes, du Code monétaire et financier et du Code pénal, et certaines de leurs pratiques touchent aussi directement à la limitation de certaines libertés publiques essentielles, en particulier à la liberté individuelle, au travers notamment de la liberté d'aller et venir et du droit au respect à la vie privée. [...] Cette situation déjà complexe naturellement l'est rendue plus encore par l'apparition de droits externes, communautaire et européen, dont l'influence sur le droit français ne cesse de croître », in LAURENT (S.-Y.), *Pour une véritable politique publique du renseignement*, Institut Montaigne, étude juin 2014, p. 37.

⁴⁸ L. n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, *JORF*, n°296, 21 décembre 2007, p. 20 639, texte n°2 ; L. n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, *JORF*, n°110, 13 mai 2009, p. 7 920, texte n°1 ; L. n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *JORF*, n°115, 18 mai 2011, p. 8 537, texte n°1 ; L. n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, *JORF*, n°71, 23 mars 2012, p. 5 226, texte n°1 ; L. n°2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, *JORF*, n°263, 13 novembre 2013, p. 18 407, texte n°1.

⁴⁹ « La longueur des textes de simplification est proportionnelle au stock lois et textes réglementaires en vigueur. [...] L'adoption du principe 'Silence vaut acceptation' (SVA) est à cet égard emblématique. [...] Le bilan dressé par deux sénateurs, pourtant favorables à cette innovation, est plus que mitigé. Près de deux ans après la promulgation de la loi, le nombre d'exceptions pour l'Etat (2400) s'élève presque au double du nombre de cas d'application (1 200), en particulier après l'édition de 42 décrets », in du MARAIS (B.), « Simplifier le droit : du mythe de Sysippe à l'horticulture juridique ? », pp. 183-202, *RFAP*, n°157, 2016, p. 187.

contraire. A partir du principe de la loi d'entropie⁵⁰ de la simplification, l'inflation normative de manière générale, mais aussi pour les textes concernant les activités de renseignement, doit passer par l'abrogation.

En ce sens, et en lien avec la prise en compte de la sécurité nationale, un Code de la sécurité nationale, regroupant le Code de la sécurité intérieure et le Code de la défense devrait être mis en place⁵¹, pour éviter les doublons, c'est-à-dire les dispositions similaires, mais inscrites dans chaque Code. Par exemple, ce nouveau Code comprendrait logiquement le Conseil national du renseignement, aujourd'hui inscrit dans le Code de la défense, alors que sa mission est interministérielle, puisqu'elle a trait aux services de la communauté du renseignement, et non pas seulement aux services de renseignement du ministère des Armées. A plus forte raison, le Code de la sécurité intérieure comprend déjà un Livre VIII sur le renseignement, qui est, quant à lui, à vocation interministérielle. Le Code de la sécurité nationale participerait donc à l'effort de simplification, et à la lutte contre l'inflation normative, qui ne peut que freiner le fonctionnement des institutions.

La sécurité nationale a été appréhendée dans le champ d'action qu'elle recouvre, même si elle n'est pas encore totalement reconnue. Présente depuis la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009, avec pour effet de substituer le Conseil de défense par le Conseil de défense et de sécurité nationale, puis codifiée au sein du Code de la sécurité intérieure avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, la sécurité nationale n'a toujours pas de fondement constitutionnel. Une avancée symbolique serait la reconnaissance, à l'article 15 de la Constitution, de la sécurité nationale, avec une révision constitutionnelle précisant que le chef de l'Etat « *préside le Conseil de défense et de sécurité nationale, et le Conseil national du renseignement* », ou l'Agence nationale du renseignement, si une telle coordination était actée. De même, l'article 21 de la Constitution pourrait aussi être modifié, faisant du Premier ministre le « *responsable de la sécurité nationale* », au lieu de la défense nationale, comme il est actuellement inscrit dans le texte suprême. La révision de la Constitution permettrait ainsi de prendre en compte réellement la sécurité nationale dans la pratique, et éviter ainsi de ne plus rester figé sur une vision de la défense nationale ancrée avec l'ordonnance du 7 janvier 1959. Enfin, la prise en compte du droit de la sécurité nationale pourrait passer par son inscription dans le Préambule de la Constitution de 1958, avec le « *principe constitutionnel de coopération au service de la sécurité nationale* »⁵², mettant en exergue la réalité selon

⁵⁰« *Tout passage d'un état A du cadre juridique à un état B présentant moins de complexité et de textes nécessiterait de nouveaux textes et arbitrages, et donc produirait finalement un volume supérieur de textes, selon une suite – géométrique ou arithmétique – dont il reste à trouver l'argument...* », *Ibid.*, p. 188.

⁵¹Actuellement, le Code de la sécurité intérieure, comprend, à sa suite, le Code de la défense, sans pour autant qu'il y ait un même et unique Code de la sécurité nationale regroupant la sécurité intérieure et la défense. Ce regroupement dans un seul Code serait cohérent. En effet, la sécurité nationale « *à cheval sur les deux puisqu'elle est, d'une part, l'addition de la police et des pompiers relevant du Code de la sécurité intérieure et d'autre part, de l'armée et de la Gendarmerie (organiquement militaire et fonctionnellement policière), relevant du Code de la défense. On pourrait, d'ailleurs, y ajouter la Douane, notamment dans les missions relatives aux exportations et à la lutte contre les trafics (stupéfiants, contrefaçons, etc.)* », RAOULT (F.), entretien avec GOHIN (O.), « *Création d'un Code de la sécurité intérieure* », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n°11-12, 17 mars 2014, p. 29-30.

⁵²GOHIN (O.), « *Un droit de la sécurité nationale ? Approche constitutionnelle* », in GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017, p. 222.

laquelle le droit de la sécurité nationale est un droit de circonstance qui s'adapte aux nouvelles menaces⁵³.

En matière de garanties des droits et libertés, les contrôles apportés par les autorités administratives indépendantes et les juges constitutionnel, administratif et judiciaire sont sensibles, avec une évolution remarquable du juge administratif en la matière, surtout depuis la création d'une formation spécialisée au sein du Conseil d'Etat, pour connaître du contentieux des techniques de renseignement et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat. Si les moyens du renseignement public sont accrus, c'est parce qu'il doit y avoir, en parallèle, un contrôle permanent exercé, toujours dans la recherche d'un équilibre entre les impératifs liés à la stratégie de sécurité nationale, et la protection des droits et libertés, dont le respect au droit à la vie privée. Pour ce faire, une révision constitutionnelle serait la bienvenue, pour poser le principe, à l'article 66 alinéa 2, que le juge judiciaire est garantie de la liberté individuelle, mais aussi de la protection des données, à l'instar d'une telle inscription dans la Loi fondamentale allemande.

De surcroît, il est important de ne pas évincer le juge judiciaire, face à une augmentation des mesures de police administrative du renseignement et la reconnaissance explicite du juge administratif pour le contentieux des techniques de renseignement. Le juge judiciaire doit conserver sa compétence pour ce qui concerne la garantie de la liberté individuelle, et une évolution bienvenue du Conseil constitutionnel en ce domaine permettrait d'éviter une situation où il a fallu une construction juridique, pour ne plus reconnaître des situations où l'atteinte à la liberté individuelle est avérée, avec, comme argument en faveur du juge administratif, qu'il a été porté atteinte à la liberté personnelle et non la liberté personnelle, selon une interprétation restrictive de la liberté individuelle.

Si, en raison de la liaison de la compétence et du fond, le juge administratif est logiquement compétent pour les mesures de police administrative, hors voie de fait, et, s'il est conforté par la création récente et bienvenue d'une formation spécialisée au sein du Conseil d'Etat pour connaître du contentieux des techniques de renseignement et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, le juge judiciaire doit néanmoins conserver son statut de gardien des libertés.

Enfin, tous ces changements potentiels dans l'organisation administrative du renseignement ne pourront se faire qu'avec la volonté des décideurs politiques, c'est-à-dire les mêmes qui prennent les décisions pour coordonner les activités de renseignement. Les décisions prises doivent être le fruit d'une réflexion, avec pour fil conducteur, la cohérence. Elle ne doit pas, inversement, être seulement l'objet d'une communication politique, ou pire, être le fruit d'une décision idéologique contreproductive, comme ce qui a pu arriver, en refusant idéologiquement de dialoguer avec le régime syrien, et donc, de recevoir la liste des noms de terroristes français sur le sol syrien. En la matière, et parce que les conséquences des décisions politiques peuvent être préjudiciables, les parlementaires (membres des

⁵³*Ibid.*, p. 213.

commissions d'enquête) doivent être associés aux magistrats afin de sanctionner toute erreur commise par les décideurs politiques en lien avec le renseignement, comme, par exemple, une utilisation politique du renseignement à des fins électorales, et en dehors de toute justification liée à la sécurité nationale. A l'image des commissions parlementaires américaines ou israéliennes, une responsabilité politique immédiate doit émerger, quand des dysfonctionnements flagrants ont été révélés.

La réflexion sur l'organisation administrative du renseignement, et la gestion de cette politique publique nécessite une certaine expertise. C'est la raison pour laquelle ce sujet technique doit être connu, appréhendé, et étudié par les hommes politiques au pouvoir. Si la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 a pu être votée, c'est en raison d'un travail de fond mené par l'ancien ministre de la Justice, Jean-Jacques Urvoas, qui, il faut l'avouer, est aussi un universitaire. Mais ses propositions sont le fruit d'une réflexion menée discrètement et sérieusement, avec des anciens hauts responsables qui ont pointé les manques dans l'organisation française du renseignement. Les décideurs politiques ont donc, pour prendre leurs décisions, sur les réformes juridiques et politiques du renseignement, le choix de travailler avec des universitaires et des praticiens, tous deux spécialisés dans leur domaine pour parfaire une politique publique plus que jamais nécessaire.

Table des annexes

Annexe n°1 : Liste des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure, au regard de tous les services et unités cités dans le D. n°2015-1639, sans préjudice des articles ni motifs.

Annexe n°2 : Entretien avec Gabriele ADINOLFI, le 12 octobre 2015.

Annexe n°3 : Entretien avec Me Isabelle COUTANT-PEYRE, le 10 février 2016.

Annexe n°4 : Entretien avec Olivier BAGOUSSE, commissaire divisionnaire, chef de la division des unités opérationnelles d'ordre public, SDOPAP, DOPC, le 25 mars 2016.

Annexe n°5 : Entretien avec Jean LUCAT, ancien agent de la Direction de la surveillance du territoire, le 23 juin 2016.

Annexe n°6 : Entretien avec Alain Juillet, ancien directeur du renseignement à la Direction générale de la sécurité extérieure, le 14 novembre 2016.

Annexe n°7 : Organigramme de la Direction générale de la sécurité extérieure.

Annexe n° 8 : Organigramme de la Direction du renseignement militaire.

Annexe n°1 : Liste des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure, au regard de tous les services et unités cités dans le D. n°2015-1639, sans préjudice des articles ni motifs.

Services relevant du ministère de l'Intérieur

Sous l'autorité du directeur général de la police nationale	
Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT)	
Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)	<ul style="list-style-type: none"> - Service central des courses et des courses et jeux ; - Sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière - Sous-direction antiterroriste - Sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité - Directions interrégionales et régionales de police judiciaire - Les agents du service interministériel du Service d'assistance technique de la Direction centrale de la police judiciaire - Les agents du service interministériel d'assistance technique de la Sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité de la Direction centrale de la police judiciaire
Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)	<ul style="list-style-type: none"> - Unités en charge de la police judiciaire au sein des directions déconcentrées de la police aux frontières et des directions de la police aux frontières d'Orly et de Roissy - Brigades mobiles de recherche zonales - Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi étrangers - Unité judiciaire du service national de la police ferroviaire
Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)	<ul style="list-style-type: none"> - Services du renseignement territorial - Unité nationale et unités territoriales de recherche et d'appui des services du renseignement territorial - Sûretés départementales
Sous l'autorité du directeur général de la Gendarmerie nationale	
Direction des opérations et de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) - Sous-direction de la police judiciaire
Sections de recherches de la Gendarmerie nationale	
Militaires du Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale et des groupes d'observation et de surveillance	
Sous l'autorité du préfet de police	
Direction du renseignement (DRPP)	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-direction de la sécurité intérieure

	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-direction du renseignement territorial
Direction régionale de la police judiciaire de Paris	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-direction des brigades centrales ; - Sous-direction des affaires économiques et financières - Sous-direction des services territoriaux - Brigade de recherche et d'intervention de la Sous-direction des brigades centrales - Les agents de la cellule d'assistance technique de l'état-major de la Direction régionale de la police judiciaire de Paris - Section antiterroriste de la brigade criminelle - Brigade de la protection des mineurs de la Sous-direction des brigades centrales - Brigade d'enquêtes sur les fraudes aux technologies de l'information de la Sous-direction des affaires économiques et financières
Direction de la sûreté de proximité de l'agglomération de Paris	<ul style="list-style-type: none"> - Sûretés territoriales

Services relevant du ministère des Armées

Sous l'autorité du directeur général de la Gendarmerie nationale	
Sections de recherche de la Gendarmerie de l'air, de la Gendarmerie maritime et de la Gendarmerie de l'armement	

Annexe n° 2 : Entretien avec Gabriele ADINOLFI, le 12 octobre 2015.

1/ Le terrorisme dont les médias parlent actuellement a-t-il changé de visage par rapport au terrorisme des années de plomb ?

La différence foncière, mise à part celle de l'apparence ou des identités de mécanisme, avec le terrorisme des années de plomb, est issue d'une réalité sociale, ancrée dans une société encore vivante, avec des luttes sociales et culturelles existantes, alors que le terrorisme actuel se nourrit plutôt du malaise de gens déracinés, dans une société qui a détruit toute sorte d'identité mais aussi de langage social.

Il y a des identités entre ces terrorismes dans les mécanismes, et, peut-être aussi, dans la manipulation, mais il y a une différence fondamentale qui n'est pas qu'idéologique, cette différence est due fait qu'à l'époque le terrorisme d'extrême-gauche (qui avait une stratégie) était un terrorisme névrosé avec vision névrosée de la lutte sociale et politique, mais, qui portait d'une lutte sociale et politique.

Aujourd'hui, dans les terrorismes actuels, il y a à la fois une vision utopique et hystérique, qui veut aussi redonner une identité aux gens déracinés. Cette différence fondamentale est sociale.

2/ Est-il fou de penser – à l'image des années de plomb que vous avez bien développé dans votre ouvrage *Orchestre Rouge* – que des services aient pu avoir un lien direct ou indirect avec les derniers attentats ?

Dans la technologie actuelle, il est impossible qu'il y ait un attentat commis par plus d'une personne, qui ne soit pas déjà compris et imaginé par les services. Quand on dit les services, il faut bien voir ce qu'on entend. Dans la logique, nous vivons dans un système général ou tout se nourrit de tout ce qui se combat. L'antidrogue se nourrit de la drogue, l'antiterrorisme se nourrit du terrorisme, et même l'Etat, fragilisé par son absence de tissu social, d'imaginaire collectif et même de culture, cet Etat – comme le voit bien Éric Werner – a besoin de créer des sites de tension grâce auxquels il peut tenir la population.

Cela étant dit, quand on parle du terrorisme, il ne faut pas penser que tout soit manipulé par une personne centrale, par exemple les services de renseignement nationaux ont tendance à contrôler les choses ou même donner une vision de ce qui se passe pour des raisons complètement différentes.

Mais il y a aussi les guerres intestines parmi les puissances moyennes, donc des services étrangers y participent, et, alors jusqu'à quel point ces services participent – qu'ils soient occidentaux ou étrangers –, quelle est la réalité exacte, cela est difficile à dire. Ensuite, chacun participe à donner une version officielle qui n'est pas la réelle. Après pour savoir quels sont les rôles joués, il faut des données assez précises pour se prononcer.

3/ Le commando *Charlie Hebdo* a-t-il bien participé d'une stratégie de la tension ?

Je pense que tout ce qu'on a dit sur *Charlie Hebdo* a été faussé. C'est un coup très sophistiqué, de très haut niveau. Forcément, il y a des intelligences particulières. Alors qui a fait le coup exactement, comment et pourquoi, je n'en sais rien.

Normalement, ce genre d'événement n'est pas exécuté par un service national, parce que tout simplement, aucun service ne va commettre un attentat sur son propre pays en risquant, même sur ordre, que la hiérarchie soit mouillée. Cela pourrait s'insérer dans des histoires compromettantes. Par exemple, quel est le rôle de l'Italie, de la France ou des Etats-Unis dans toute cette nébuleuse du djihadisme dans le Moyen-Orient, quels sont les double, triple, quadruple jeux de la France et/ou de ses alliés arabe, israélien, américain ? Mais il me paraît évident que la stratégie de la tension a été évoquée dans un cadre politique, et, il faut bien comprendre que c'est un acte de guerre.

4/ Edward Snowden a comparé la France aux Etats-Unis avec sa NSA, après l'adoption de la loi sur le terrorisme et celle sur le renseignement, y apportez-vous des objections ?

Je ne suis pas en mesure de le dire. Il faut voir la chose des deux côtés. Au niveau des libertés et au niveau social, évidemment, c'est choquant. Si l'on voit cela au niveau de l'obtention d'un niveau de puissance, je pense que l'absence de menaces est importante à prendre en compte. C'est aussi ce manque de mesures contre le terrorisme et le renseignement qui affaiblit les pays de l'Union européenne, je pense donc même que c'est souhaitable. C'est une question compliquée. Disons que je ne crois pas trop que la France soit en mesure de s'équiper toute seule à ce niveau-là, que ce soit technologiquement ou culturellement.

5/ Pendant le vote de la loi sur le renseignement en avril 2015, il y a eu le scandale PNCD, système de la DGSE qui siphonnait des milliards de données en France...

Il faut reconnaître que l'une des grandes puissances est la connaissance : avant c'était le prêtre, aujourd'hui c'est le satellite. Il ne faut pas s'étonner de cette utilisation technologique.

6/ Nous savons que les services savent qui sont les passeurs, quelles sont les filières, que des membres d'EI sont parmi les migrants. EI lui-même est soutenu militairement par les USA (*Russia Today* parle de 50 tonnes de munitions), dans quel(s) but(s) ?

Russia Today fait des histoires un peu simplistes. Cela fait partie de la logique duale dans laquelle on renouvelle les notions de puissance. Pour les Etats-Unis, j'ai l'impression qu'ils ont soutenu toutes les parties au Moyen-Orient, cela leur permet de faire des affaires, de faire grandir énormément le prix des produits (gaz, pétrole, armes, drogue). De plus, cette déstabilisation du Moyen-Orient rentre dans deux logiques américaines :

- mettre l'Europe contre les pays arabes, pour compliquer toute solution tant au niveau politique qu'énergétique ;
- mais cela rentre aussi dans la stratégie de l'affirmation d'une grande Israël.

Et puis, les Américains soutiennent Daesh, et surtout Al-Nosra. Sans oublier que la France et l'Italie soutiennent aussi Daesh, ainsi que d'autres Etats européens et

occidentaux. Puis, de l'autre côté, l'intelligentsia aussi bien en France qu'en Italie, joue un double jeu.

7/ La situation des Etats de l'UE amène à une contestation progressive, les militants nationalistes par ailleurs agissent, mais il semblerait que la répression soit encore plus répandue, subtile et perverse limitant toute action, qu'en pensez-vous ?

Cela revient un peu aux années de plomb en Italie. C'est-à-dire le moment où le parti communiste italien (PCI) a été appelé au gouvernement par les Américains, par FIAT, etc., le PCI a dû renoncer à tout ce qui le représentait, et, en échange d'argent et de pouvoir, ce dernier a donné la peau des fascistes, c'est-à-dire qu'ils ont réagi de cette manière : « *en satisfaction vous aurez la répression* ». C'est pareil aujourd'hui, la répression est autre, non pas parce qu'ils ont peur des nationalistes et des identitaires, mais parce que la classe dirigeante qui est prise par une idéologie sidaïque, au sens de sans défense immunitaire, cette classe dirigeante ne travaille non plus pour un monde meilleur mais pour le grand capital, et a besoin de se défouler, et plus on leur permet de se défouler, et finalement aussi parce que la technique le permet.

Annexe n°3 : Entretien avec Me Isabelle COUTANT-PEYRE, le 10 février 2016.

1/ Pensez-vous que la loi sur le terrorisme du 13 novembre 2014 avec l'interdiction de sortie du territoire ou encore le délit d'entreprise terroriste individuelle soit efficace ?

Si cette loi était prise pour l'interdiction de sortie concernant la Syrie, ils se moquent de nous, étant donné que la France a infiltré énormément de gens pour servir de troupes pour lutter contre le régime Assad. C'est une hypocrisie ensuite de dire qu'il faut empêcher l'approvisionnement de ces troupes, alors même que la France en a infiltré et approvisionné énormément.

Je suis outrée que la République se permette de priver les gens de leur liberté d'aller et venir, par décision administrative, c'est-à-dire le Gouvernement. Le seul cas légal admissible pour un juriste est constitué par l'hypothèse d'une procédure pénale lorsqu'un magistrat impose un contrôle judiciaire fixant des limites géographiques de déplacement à la personne poursuivie, même si, comme avocat j'ai parfois constaté des abus de ce pouvoir des magistrats judiciaires.

Mais pour comprendre ces dérives actuelles de l'Etat français, il faut remonter à la fabrication de la Constitution de la V^{ème} république qui a organisé la possibilité de créer un régime non seulement autoritaire, sécuritaire bien sûr, et puis autocratique aussi, tyrannique en plus. Tout est dans la Constitution déjà. Ce n'est pas du tout un système démocratique. Pour s'en convaincre, la seule existence de l'article 49 al. 3 est une atteinte manifeste à la règle démocratique. Ces textes permettent d'installer une tyrannie du pouvoir exécutif aux dépens des droits des citoyens.

Concernant l'annonce d'un nouveau délit d'entreprise terroriste individuelle, on se moque de nous, à l'image du débat actuel sur la déchéance de nationalité qui existe depuis longtemps dans l'appareil législatif. J'ai déjà eu des clients poursuivis tout seuls pour « association de malfaiteurs en vue de commettre des actes terroristes », cela n'a jamais empêché le Parquet de poursuivre une personne seule sur ce fondement, en prétendant qu'elle fait partie d'une association. Il n'y a rien de nouveau. Quelle que soit leur couleur politique, il est très malheureux que les soi-disant représentants du peuple – dès qu'on parle de sécurité – procédé de manipulation démagogique qui vient des Etats-Unis et devenue depuis VGE un moyen électoraliste en France –, jouent sur la notion de sécurité. Depuis, on n'en est jamais sorti. Ils tous compris, les partis et le personnel politique et leurs communicants que la manipulation émotionnelles du peuple est le meilleur vecteur pour faire oublier les vrais enjeux et leurs causes puisque l'émotionnel annule le recul sur la réalité et la capacité d'analyse. Cette méthode les dispense de parler de politique réelle et de société.

Pour l'ISTF, c'est purement mensonger d'avoir créé cette interdiction après avoir organisé du côté de l'Etat et du ministère de l'Intérieur des envois massifs (comme les Américains l'avaient fait en Afghanistan, les français aussi d'ailleurs, chargés d'infiltrer), et d'avoir fabriqué une armée contre Assad.

2/ L'actuel projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (déposé à l'Assemblée le 3 février 2016) semble être une extension de la loi Perben II du 9 mars 2004.

N'y a-t-il pas une banalisation de la lutte contre le terrorisme en la calquant sur la criminalité organisée ?

Cela rejoint la question sécuritaire, il y a une assez bonne *interview* en 2014 de Dominique de Villepin, disant que le terrorisme est devenu un moyen de politique des Etats. Ce n'est pas du terrorisme à proprement parler, mais ceux ceux qu'on appelle terroristes sont finalement des individus qui pratiquent la violence politique, avec une violence physique certes, mais dans un but exclusivement politique.

Les terroristes sont toujours les adversaires de ceux qui les dénomment tels. On sait pourtant que les Etats sont les premiers terroristes. Par exemple, quand Hollande envoie des troupes françaises au Mali, en disant « *Je vais détruire nos ennemis* », mais ce ne sont pas nos ennemis au Mali. La France pratique ouvertement un terrorisme d'Etat. Détruire, éliminer etc... c'est bien du terrorisme, créer la frayeur, selon le sens que donne l'Etat à ces termes. Le terrorisme est devenu pour les Etats un mode de gestion de politique internationale, et les chefs en la matière sont les Américains, avec les mensonges et les manipulations qui servent de paravent vertueux, comme la fable des ADM de Saddam Hussein, qui avait pourtant été longtemps nourri des armes occidentales. L'utilisation à sens unique par l'Etat du « *terrorisme* » – quels que soient les textes de lois – permet une grande marge de manœuvre aux services de police (qu'elle soit administrative ou judiciaire), et les services de police politique surtout, qui sont extrêmement puissants à tel point qu'ils disposent d'un pouvoir arbitraire au nom d'une prétendue légalité du droit à la force et à la violence, pour ce qui les concerne, au prétexte d'un ordre public, mais qui n'est pourtant plus l'intérêt collectif depuis bien longtemps.

Si vous êtes arabe ou musulman, vous courez un risque à 80%. Même aujourd'hui, si vous allez sur Internet. On surveille toutes les connexions, j'ai eu des clients qui ont été poursuivis pénalement, juste parce qu'ils se connectaient sur des sites qui montrent des images de pays en guerre, avec l'incrimination « *association de malfaiteurs en vue de commettre un acte terroriste* ». Il suffit de regarder un site où il y a des images de guerre en Syrie par exemple.

Ce n'est pas une banalisation, c'est devenu un moyen de politique internationale complètement colonialiste, rappelant les rapports de l'administration française en Algérie. L'utilisation du concept de terrorisme pour en faire des lois de répression, sont des lois que je qualifie de coloniales, des lois de police coloniale, comme la loi de 1955 que l'actuel gouvernement a ressorti de son chapeau le 14 novembre 2015 à 00 h 01.

3/ La mise en place de l'état d'urgence amène à une restriction continue des libertés publiques, pensez-vous aujourd'hui que les garanties juridictionnelles sont suffisantes en France ?

Les socialistes ont toujours fait les guerres coloniales (Algérie par exemple), les socialistes adorent les guerres coloniales. Mitterrand a gagné la campagne présidentielle avec son livre « *Le coup d'Etat permanent* », et François Hollande qui veut assurer la continuité (même si Mitterrand a gardé cette place dans la symbolique), a trouvé le truc avec « *le coup d'Etat d'urgence permanent* » : le mécanisme est de mettre les gens en état de sidération.

C'est épouvantable ces massacres, mais, d'un point de vue purement démagogique, il est tentant de profiter l'état de l'état de sidération psychologique de l'opinion publique pour faire passer tout ce qu'on veut. C'est plus facile de gérer un pays qui est encadré, quadrillé, notamment avec les moyens technologiques d'aujourd'hui et la surveillance des communications privées (beaucoup plus facile que la surveillance des courriers papiers). Diriger une population qu'on peut contrôler jour et nuit, c'est plus facile à surveiller notamment quand il y a des oppositions non-institutionnelles, ce que l'appareil d'Etat cherche toujours à tuer dans l'œuf.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, s'il y avait les méthodes d'aujourd'hui, mais jamais les Allemands n'auraient perdu leur guerre d'agression, les réseaux de la Résistance n'auraient pas pu se développer, ni même survivre.

Ce sont des méthodes des Américains qui ont convaincu qu'il est plus facile de diriger un peuple d'abrutis que des gens qui pensent et qui peuvent éventuellement organiser un changement de pouvoir.

La manipulation de l'opinion, c'est de dire, « c'est pour votre sécurité à tous, cela pourrait vous arriver, heureusement qu'on est là pour vous protéger ».

Sur les garanties juridictionnelles, il n'y en a pas. Quand bien même il y aurait des garanties écrites (et il y en a), la magistrature française qu'elle soit judiciaire ou administrative, collabore, à l'image de ceux qui ont tous prêté serment sous Pétain, sauf l'un d'entre eux, à Bordeaux, et qui a évidemment été sanctionné. C'est comme pour les journalistes qui sont presque tous peu indépendants d'esprit, c'est une espèce d'autocensure : les magistrats sont notés par leur hiérarchie, et comme pour monter dans la hiérarchie il ne faut pas déplaire au pouvoir, cela marche bien.

4/ Cela peut faire penser à la stratégie de la tension, on crée un climat de peur permanente, comme les « années de plomb » en Italie.

Cela dit les Brigades rouges ont exécuté des magistrats, mais les magistrats ont été rapidement remplacés, ils sont interchangeables.

5/ Les nombreuses perquisitions administratives ont vu s'accroître un phénomène qui est celui du mélange entre police administrative et police judiciaire, cela est-il préjudiciable aux justiciables ?

Je ne crois pas qu'il y ait de différence, aucune police n'est contrôlée correctement.

Cela fait très longtemps que la police a tous les pouvoirs. Les clients que j'ai eu à travers les exemples dont je vous ai parlé, ont été condamnés sur la base des rapports de la DST, invérifiables et sans aucun élément concret, c'est-à-dire sur la base d'un procès-verbal, non documenté par la moindre preuve vérifiable.

Il y a une confusion des genres, police administrative pour les RG et les préfets. L'autre mélange s'observe avec les gendarmes, dépendants du ministère de la Défense, mais rattachés au ministère de l'Intérieur.

Il n'y a pas de contrôle réel et démocratique sur leurs activités.

Dès lors qu'il y a un procès-verbal de police « *judiciaire* » sur lequel sont écrites certaines affirmations, les magistrats, dans leur très grande majorité, qu'ils soient de l'ordre administratif comme de l'ordre judiciaire, ne le remettent pas en cause, ils ne demandent pas aux services de police de rapporter la preuve, sachant qu'un procès-verbal est vrai jusqu'à inscription en faux. C'est très difficile de démontrer quelque chose de négatif, qu'un procès-verbal de police est faux est quasiment impossible, et tout à fait impossible lorsqu'il émane de services dits « *de renseignement* ».

Annexe n°4 : Entretien avec Olivier BAGOUSSE, commissaire divisionnaire, chef de la division des unités opérationnelles d'ordre public, SDOPAP, DOPC, le 25 mars 2016.

1/ Quelle est votre mission en temps normal ? A-t-elle évolué dans le cadre de l'état d'urgence ?

La direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) est l'élément fer de lance de la Préfecture de police de Paris pour la partie MOSOVO : maintien de l'ordre, services d'ordre et voyages officiels. La DOPC a pour attribution le pilotage de la gestion de crise sur le Grand Paris (Paris intra-muros et trois départements de petite couronne).

1300-1400 fonctionnaires composent la division des unités opérationnelles d'ordre public qui fournit à la DOPC et à la préfecture de police des effectifs en civil et en tenue spécialement formés et aguerris pour gérer l'essentiel MOSOVO, à savoir le maintien de l'ordre à la parisienne. C'est une direction considérée comme spécialisée à l'image de la Direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP) ou de la police judiciaire (PJ).

La DOPC a une double casquette, qui consiste à faire travailler les effectifs de la DOPC mais aussi piloter les forces de la réserve nationale quand elles sont sous commandement DOPC : les CRS ou les militaires de la gendarmerie nationale, qui ont à leur tête une autorité civile : le conseil de l'autorité civile de la force publique à savoir un commissaire de la DOPC qui pilote, et un commissaire sur le terrain pour être « *les yeux, les oreilles et la voix du préfet du police* ». Le commissaire sur le terrain a pour rôle d'assurer le rôle opérationnel nécessaire de sommation.

Les Compagnies d'Intervention de la DOPC représentent la colonne vertébrale de l'ordre public parisien. Ce ne sont pas les concurrents des CRS ou des mobiles, car ils sont sédentarisés et ont une doctrine d'emploi spécifique. De plus, la chaîne de commandement est raccourcie, ces unités de la DOPC sont flexibles et sécables sur les petits services, et peuvent ensuite être regroupées pour assurer des missions plus importantes.

Pour la tenue, les policiers des Compagnies d'Intervention de la DOPC exercent en règle générale en tenue d'uniforme mais peuvent aussi travailler en civil, ce qui est une singularité dans la police. Ils peuvent travailler en demi-compagnie mixte ou en compagnie mixte, une composante de l'unité sera en tenue, et l'autre en civil.

A côté de ces compagnies d'intervention, représentant 900 fonctionnaires, il y a aussi le recours aux CRS et aux gendarmes mobiles. Le renfort est nécessaire pour les journées exceptionnelles ou chargées dans le domaine de l'Ordre Public, comme la Saint Sylvestre ou les manifestations contre la loi travail. Cela va des manifestations classiques, revendicatives, aux opérations d'évacuation des squats, les interventions de police (récemment sur les migrants), et les voyages officiels (environ 600 par an, avec 2-3 personnalités officielles étrangères présentes chaque jour à Paris).

Si la DOPC et la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) travaillent toutes deux sur le domaine de la sécurité publique, la différence est que la DSPAP assure une sécurité territoriale et la paix civile sur sa zone, alors que la DOPC a une logique missionnelle (flamme olympique, COP 21, Euro 2016 ou les visites de chef d'Etat).

En 2008, la DOPC prenait en charge 3 000 à 3 500 événements publics, en 2015, elle approchait les 7 000, à effectif quasiment constant. Pour ce qui concerne les manifestations déclarées, elles sont plus en plus des manifestations revendicatives, et on assiste une explosion des manifestations non déclarées. Il y a aussi des manifestations interdites que la DOPC doit gérer, comme par exemple les manifestations à Barbès-Rochechouart pour les immigrés ou les manifestants pro-palestiniens, où il est impossible matériellement de faire respecter l'interdiction quand 10 000 à 15 000 personnes se sont déplacées.

Sur la composante civile, les brigades d'information de la voie publique (BIVP) sont une autre composante de la DOPC, avec environ 150 fonctionnaires répartis sur plusieurs sites, travaillant quasi-exclusivement en civil, et étant les yeux et les oreilles au cœur des événements. Ils recueillent du renseignement opérationnel, le fournissent à la DOPC, au centre d'information et de commandement (CIC) pour gérer l'information événementielle en temps réel, mais fournissent aussi ce renseignement opérationnel aux services de renseignement. Ils ont un rôle d'interpellation légère, un rôle de liaison, et sont les interlocuteurs privilégiés des groupes, manifestants et surtout des organisateurs, afin de négocier un itinéraire ou une fin de manifestation, ou encore de faire passer un message.

Le groupe d'intervention et de protection (GIP) assure et assume des missions spécialisées, dont deux missions essentielles. La première mission est la protection avec des effectifs civils de personnalités françaises ou étrangères qui travaillent de façon complémentaire avec le Service de la protection (SDLP) (Groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) et Groupe de la sécurité du Premier ministre (GSPM) notamment). Le SDLP fait de la protection rapprochée, alors que le GIP fait de la protection périmétrique, il va tenir et investir le site sur lequel intervient cette personne (protection de tout le site et des déplacements de la personnalité). Les motos suiveuses en périmétrique sont des motos civiles de la DOPC ainsi que les motards en uniforme du convoi officiel alors que les motos civiles rapprochées sont les motos du SDLP. Leur seconde mission a trait à la fameuse brigade d'intervention, une quarantaine de policiers, qui travaillent dans le cadre de la force d'intervention de la police nationale (FIPN) aux côtés de la Brigade de recherche et d'intervention (BRI), et fournit des colonnes d'assaut pour la BRI, sous commandement BRI à ce moment-là (ce sont souvent des snipers, et des unités spécialisées avec une grande technicité dans le domaine d'intervention). Ils sont intervenus dans le cadre de la BRI pour l'Hyper Casher par exemple.

Enfin, l'unité des barrières : qui peut être vue comme ce qu'a l'armée de Terre avec le génie. Son travail est de banaliser les voies d'accès pour les différents événements : Tour de France, visite de Georges Bush et nouveau barriérage au nouvel an chinois à la suite des attentats du 13 novembre 2015.

Non, il n'y a pas d'évolution de la mission dans le cadre de l'état d'urgence, car la mission reste la même. Hors état d'urgence, la DOPC travaillait alors qu'il y avait des attentats, attentat de la rue Malesherbes du 6 décembre 2007, ou des bombes explosées

sur des ambassades. Le niveau de risque est certes plus élevé, et il est demandé de réfléchir rapidement pour voir les failles et les lacunes, cela afin d'assurer au mieux les schémas tactiques et la sécurité des parisiens, comme la mise en place de formations ad hoc pour l'emploi du nouveau matériel des HK G36.

Ce qui est inédit avec les attentats du 13 novembre 2015, c'est le niveau de violence, le nombre de victime et le mode opératoire des agresseurs : c'est qu'avant il y avait dépôts de bombes ou des commandos, mais des terroristes qui se font exploser n'était jamais arrivé auparavant en France.

Annexe n°5 : Entretien avec Jean LUCAT, ancien agent de la Direction de la surveillance du territoire, le 23 juin 2016.

1/ Pouvez-vous vous présenter ?

J'ai 69 ans, je suis entré à la DST en 1972 et l'ai quittée en 1986. Sur cette période, les deux/tiers de mon temps étaient consacrés au contre-espionnage à l'égard des Soviétiques, puis j'ai travaillé sur la lutte contre le terrorisme, notamment sur l'ASALA (Arménien). C'est ensuite lors de mon passage en Guadeloupe que j'ai travaillé sur l'ARC (Alliance Révolutionnaire Caraïbes). Ensuite, j'ai travaillé au Service de coopération technique international de police (SCTIP) pendant un an et demi. Enfin, je suis devenu attaché commercial à la Société française d'exportation de matériels, systèmes et services relevant du ministère de l'Intérieur (Sofremi) pendant deux ans et demi pour vendre les matériels de police. En matière de lutte contre le terrorisme, nous avons affaire en Guadeloupe à l'Alliance révolutionnaire Caraïbe (ARC), où, en quatorze mois de travail, l'affaire a été réglée et le réseau détruit.

A partir de 1992, je rentre dans le privé au sein d'une société de gardiennage comprenant de 500 à 1 000 personnels, pour finir consultant dans mon propre cabinet où j'effectue du conseil en intelligence économique, du conseil en entreprise et des investigations (soumises à autorisation).

2/ Comment s'organisait le travail de la Direction de la surveillance du territoire en matière de contre-espionnage ?

La DST avait la charge du contre-espionnage en France, dont l'organisation était fixée par les lois et décrets, notamment deux sur la sûreté de l'Etat. Cette Direction était en son sein organisée en grandes divisions géographiques en fonction des menaces des différents Etats.

La France n'était pas seule en matière de contre-espionnage à l'égard des Soviétiques puisqu'elle travaillait avec les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ainsi que le Commonwealth. Le contre-espionnage soviétique comprenait un certain nombre de personnes. Je ne pourrais vous dire combien exactement car ce sont des détails qui doivent être considérés comme confidentiels.

Les adversaires du camp de l'Est étudiaient la société française et prenaient contact avec des hommes politiques et des industriels pour les faire travailler avec eux. Les Soviétiques ont par exemple effectué un travail de recrutement à Alger avec le haut-fonctionnaire Georges Pâques. C'était un travail permanent de surveillance, car les Soviétiques effectuent un gros travail de recrutement, par exemple à Alger avec le haut-fonctionnaire Georges Pâques. Les anciens militaires de l'escadron *Normandie-Niémen* qui étaient allés se battre sur le front de l'Est pour aider les Russes pendant la Seconde guerre mondiale. Autre problème qui nécessitait une surveillance, les mariages mixtes, où, les filles Russes qui se mariaient avec des français obtenaient au bout d'un an une carte d'identité française et partaient ensuite travailler dans les entreprises françaises. La

DST suivait ces filles, mais étant les moyens du service, une surveillance continue aurait asphyxié la DST.

Le travail de la DST en matière de contre-espionnage consistait à sensibiliser, à rappeler à ces hommes politiques ou industriels de rendre compte de ces contacts, puis ensuite de surveiller et de prendre en flagrant délit les espions. Malheureusement, on ne connaîtra jamais réellement le niveau de pénétration en France des ingérences de la part des Soviétiques. Quoi qu'il en soit, la garde à vue de six jours et la Cour de sûreté de l'Etat pouvait permettre de récolter de l'information. Six jours était un nécessaire parce qu'il faut généralement attendre quatre jours de garde à vue pour que le suspect perde ses repères.

Dans le travail de surveillance, il n'y avait pas forcément ensuite une arrestation pour flagrant délit. On pouvait parfois approcher l'agent si celui-ci appréciait la vie occidentale. L'illustration en est l'affaire Farewell, dont le travail a totalement été réalisé par la DST. Le contre-espionnage est lié grandement au recrutement des informateurs, en effet, cette mission de la DSR consiste essentiellement en du renseignement humain.

Au final, nous pouvons estimer que la DST a bien rempli son rôle dans la lutte contre le KGB, même si les moyens étaient disproportionnés avec ceux de nos collègues de l'Est et que cette période appartient maintenant à l'histoire.

3/ Comment s'organisait enfin la lutte contre l'espionnage industriel au sein de la Direction de la surveillance du territoire ?

En matière de lutte contre l'espionnage industriel, il y avait une répartition des objectifs : tandis que la DPSD s'occupait de la protection des établissements liés à la Défense nationale, la DST surveillait et protégeait les établissements à régime restrictif, environ 70 à 80 entreprises. Le changement a lieu avec l'affaire Farewell, quand nous avons eu connaissance de l'existence du VPK. Le service français de contre-espionnage se rendit alors compte que le VPK suit environ 700 entreprises françaises. Il y eut donc eu un renforcement de la Division des objectifs qui devait effectuer un travail de sensibilisation auprès des entreprises.

Annexe n°6 : Entretien avec Alain Juillet, ancien directeur du renseignement à la Direction générale de la sécurité extérieure, le 14 novembre 2016.

1/ Pouvez-vous expliquer quel était votre rôle en tant que directeur du renseignement au sein de la Direction générale de la sécurité extérieure ? Et quel est le rôle des autres directeurs ?

Le directeur du renseignement coordonne les agents à l'étranger, qu'ils soient officiels ou clandestins, et tous les analystes travaillant dans le cadre des différents services qui font partie de la Direction. Il est le pilote de l'ensemble des recherches et des analyses, pour apporter des réponses aux demandes qui sont faites par l'Etat, à savoir le Président de la République, le Premier ministre ou les différents ministères, sur des questions qui leurs paraissent importantes. Son rôle est également de s'intéresser à ce qui paraît important ou utile dans des domaines ou sur des points qui peuvent éclairer la réflexion en les signalant et en justifiant l'intérêt d'en continuer l'étude.

Dans ses recherches, il peut s'appuyer sur une partie des autres directions, que sont essentiellement la direction des opérations et la direction technique. Il travaille avec eux pour fournir des synthèses et répondre aux questions demandées de la manière la plus complète possible.

Les orientations sont fixées par la direction générale et la direction de la stratégie qui est dirigée par un ambassadeur. Ceci permet un partenariat efficace entre la DGSE, le Quai d'Orsay et les autres ministères.

Bien que la partie technique devient de plus en plus importante et donne des résultats directs, la direction du renseignement continue à être le lieu privilégié de la recherche et de la synthèse.

2/ La réforme de 2008 substituant la Direction de la surveillance du territoire et les Renseignements généraux par la Direction centrale du renseignement intérieur et la Sous-direction à l'information générale a-t-elle eu des conséquences au niveau de l'organisation du renseignement intérieur ?

La réforme de 2008 qui a abouti à la création de la DCRI a été conçue comme le rapprochement des deux services de renseignement intérieur : la DST et les RG pour en assurer un meilleur contrôle et obtenir une plus grande efficacité. Ce fut une énorme erreur pour deux raisons :

- le contre-espionnage ne travaille absolument pas comme les Renseignements généraux. A la DST on identifiait des gens soupçonnés d'espionnage et on accumulait les informations pour les coincer si possible en flagrant délit après avoir identifié leur réseau. Aux RG on plaçait des capteurs ou on utilisait un réseau d'informateurs pour recueillir des renseignements permettant de remonter jusqu'à un groupe ou un individu puis de le surveiller pour l'empêcher de nuire. La finalité est totalement différente : les premiers travaillent sur une cible identifiée ce qui n'est pas le cas des seconds ;
- lorsque l'on a fusionné ces deux services de renseignement, il aurait fallu privilégier l'aspect renseignement, ce qui aurait exigé un changement d'organisation de la DST et aurait diminué son efficacité dans le contre-espionnage. Comme les RG avaient une mauvaise image auprès du politique, on a fait le contraire en dissolvant les RG, avec pour résultat le départ des officiers traitants et la perte de leur réseau. Au-delà de la

disparition d'un maillage national qui avait fait ses preuves nous avons aussi perdu les techniques qui demandent un long apprentissage. C'est la raison principale de notre manque d'efficacité actuel : la faiblesse des informations sur ce qui se passe et pas seulement dans la lutte contre le terrorisme.

Certes on a créé à côté un Service central du renseignement territorial (SCRT), mais avant qu'il fonctionne à plein rendement, il faudra des années car un réseau d'informateurs et des rapports de confiance ne se crée pas en quelques jours. Cela est exactement la même chose avec le renseignement pénitentiaire.

3// Il y a l'Unité de coordination de lutte antiterroriste (UCLAT), puis l'Etat-major opérationnel de prévention du terrorisme aujourd'hui, sans compter les différents services de renseignement et de police en matière de lutte antiterroriste. Le problème organisationnel, et donc administratif, du renseignement, a-t-il aussi un impact en matière d'antiterrorisme ?

Le terrorisme et le contre-terrorisme comprennent deux activités : l'activité renseignement sur le terrorisme et la surveillance des agents et réseaux du terrorisme. En théorie, on aurait pu imaginer que les RG s'occupent de la recherche du renseignement, et la DST prennent en main le suivi des individus et groupes identifiés mais ceci est surtout le travail des services de police judiciaire. Au ministère de l'intérieur il y a des quantités d'informations qui sont remontées par les différents services de renseignement et de police. Il y a aussi ce que détiennent des services, comme les Douanes, TRACFIN, ou les services de renseignement du ministère de la Défense (DGSE, DNSD, DRM). Pour l'antiterrorisme, il faut un lieu de centralisation des informations, dans lequel elles doivent arriver et être exploitées. On a eu un exemple de dysfonctionnement avec les frères Kouachi. Ils étaient repérés comme extrémistes potentiels, la DRPP les surveillait. Quand ils ont quitté la région parisienne pour Reims, personne n'a transféré l'info aux services de Police et de Gendarmerie de Reims.

L'UCLAT, travaille essentiellement avec les services de police du ministère de l'Intérieur, et n'avait pas assez de relations avec les services des autres ministères concernés qui le lui rendaient bien. Avec le Bataclan, on a vu que les problèmes existaient non seulement au niveau du renseignement mais aussi au niveau opérationnel. La décision et le résultat de la coordination de l'ensemble des opérations de Danmarty et de l'hypermarché Casher par le directeur général de la Gendarmerie nationale ont convaincu le ministre qu'il fallait une unité de commandement et de centralisation des informations. C'est la raison pour laquelle il a créé l'EMOPT. En théorie, il doit être capable de centraliser tous les renseignements concernant les réseaux terroristes, les attentats ou les risques d'attentats qui peuvent exister, et en assurer le suivi en liaison avec tous les services et la justice. On travaille à un autre niveau que l'UCLAT et avec tout le monde.

La coordination antiterroriste implique qu'on ait toutes les informations disponibles, pour qu'on puisse agir ou réagir. La seule question qu'on doit se poser est celle de son rattachement. Doit-elle dépendre du ministère de l'intérieur, du Premier

ministre ou de la Présidence de la République compte tenu de l'impact des attentats terroristes sur la population ? Sur le plan technique, la majorité des agents sont au ministère de l'Intérieur, car c'est leur métier, mais les autres ministères doivent envoyer des agents de liaison ou d'action dans cette structure.

4/ Pensez-vous qu'il serait utile d'accroître le rôle des missions spéciales et clandestines à l'étranger à l'égard des réseaux islamistes ?

Bien sûr. La criminalité ordinaire se dissimule peu. Avec un réseau d'informateurs, il est facile de savoir ce qui se passe. Pour un réseau terroriste, c'est beaucoup plus difficile, sauf cas d'exception, car les plus dangereux sont formés à la clandestinité. Il est important de savoir ce qu'ils vont faire pour être efficace en anticipant et en travaillant les réactions possibles. C'est le rôle des missions spéciales et clandestines de pénétrer les réseaux terroristes, pour comprendre leur fonctionnement, identifier leur environnement, ou évaluer leur capacité de nuisance. On a tout intérêt à développer ce type d'action en France et surtout à l'étranger, ce qui est le rôle du renseignement extérieur.

Sur les exécutions extra-judiciaires il ne faut pas se tromper. Dans sa guerre contre l'Etat un réseau terroriste a des objectifs définis et met en œuvre des moyens violents. La vraie question est de savoir si nous reconnaissons que nous sommes en guerre contre cette organisation. En temps de paix on doit respecter les lois qui protègent les nationaux et les autres citoyens. En temps de guerre le problème est différent. Il est logique d'organiser des missions contre des ressortissants d'un Etat ou d'un groupe terroriste qui nous a déclaré la guerre. Si vous avez identifié le chef qui ordonné les attentats ou les coupables de ces actions vous devez normalement les ramener au juge pour faire appliquer la loi mais s'il n'est pas possible de les ramener devez-vous les laisser continuer à organiser des attentats qui vont tuer des concitoyens innocents ? Bien entendu cette capacité d'action spécifique ne doit pas s'exercer envers des terroristes qui n'ont pas commis ou conçus d'attentats. Ceux-ci doivent être capturés pour être jugés.

L'autre cas classique dans les services de renseignement du monde entier, concerne les responsables d'assassinat d'agents d'un service. On poursuit les coupables jusqu'au moment où on arrive à les capturer pour les remettre à la justice ou les éliminer. Cela peut prendre des dizaines d'années, mais peu importe. Il faut que tout le monde sache que si on exécute un agent d'un SR les coupables le paieront, quoi qu'il arrive, c'est une question de rapport de forces. La recherche et la capture du terroriste Carlos par la Direction de la surveillance du territoire, après vingt ans de recherche, en est la démonstration d'autant qu'ils ont eu l'opportunité de le récupérer vivant au Soudan.

5/ La loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 a donné au Bureau central du renseignement pénitentiaire la possibilité d'utiliser les techniques de renseignement. Seulement, il semblerait qu'il y ait encore des améliorations à faire, notamment en matière de remontée de l'information. Faut-il, pour cela, augmenter

le nombre de personnels et les moyens de ce service du renseignement pénitentiaire, voire les intégrer dans l'Académie du renseignement ?

Le renseignement pénitentiaire est un renseignement particulier, puisqu'il va s'exercer dans un local fermé, dans lequel les règles de droit s'appliquent, et que son action doit contribuer à maintenir l'ordre. Il doit travailler dans le cadre d'une surpopulation carcérale et de problèmes de radicalisation de certains prisonniers.

Ceci implique une formation particulière et un personnel motivé pour travailler dans un environnement difficile. Il faut qu'il respecte et applique ce qu'on lui a appris, et soit en nombre suffisant pour pouvoir agir efficacement, ce qui n'est pas le cas.

En réalité, le renseignement pénitentiaire est extrêmement difficile à réaliser aujourd'hui, parce que les conditions de travail ne sont pas remplies. Ce n'est pas seulement une question d'effectifs mais aussi de moyens de contrôle et de capacité à faire respecter les règles. Par exemple on pourrait réduire les contrôles après le parloir ou les sorties dans la cour ou le retour dans les cellules par la mise en place de portiques, mais cela coûte horriblement cher.

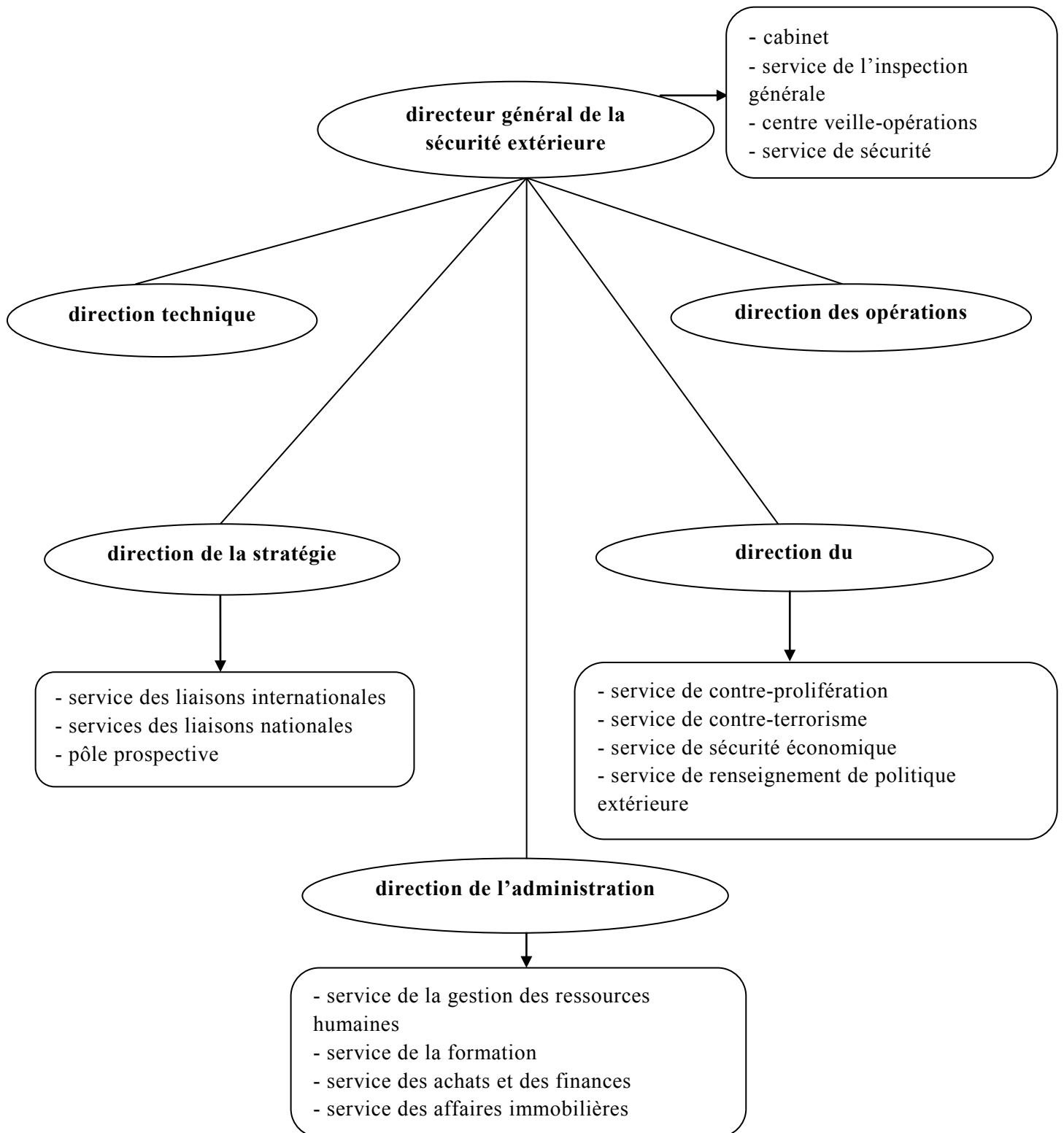
Il faut aussi apprendre à détecter les menaces ce qui suppose des personnels formés au renseignement. Ce n'est pas le même métier que le renseignement classique mais il peut contribuer efficacement à la lutte anti-terroriste et pourrait faire l'objet de formation spécialisée dans une école de police où dans l'Académie du renseignement sous réserve d'en élargir le périmètre.

6/ La France dispose-t-elle bien d'une forme d'équivalent du réseau Echelon appelé PNCD ? Si oui, comment celui-ci fonctionne-t-il ?

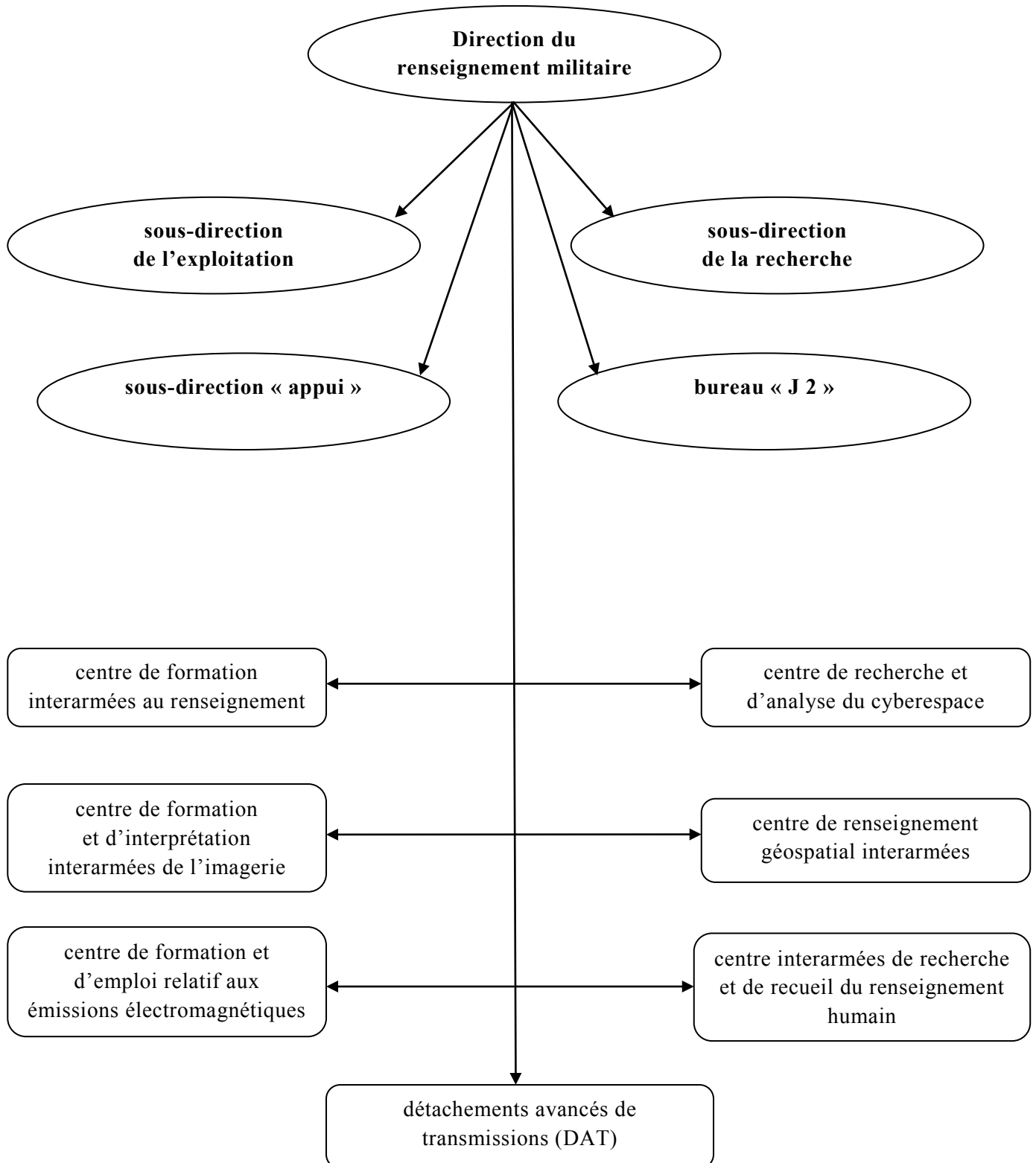
Tous les grands pays occidentaux ont des systèmes d'écoutes, plus ou moins puissants. Les américains ont développé des systèmes d'écoutes en réseau, non seulement chez eux, mais également dans d'autres pays, dans le cadre de l'accord UKUSA plus connu sous le nom d'Echelon.

Depuis plus d'une décennie, le renseignement français utilise essentiellement du renseignement technique, comme l'avaient fait avant eux les Américains, les Chinois, les Anglais, les Russes, et Israël. Nous disposons de systèmes d'écoutes, beaucoup moins puissants que les Américains, mais qui fonctionnent bien si l'on juge la qualité des résultats obtenus dans nos zones d'interventions extérieures. Ces interceptions se font par tous les moyens techniques, radar, satellites, dans l'espace terrestre, aérien et maritime en utilisant les nouvelles technologies mises à disposition des opérateurs. Le problème tient au coût du matériel et de sa maintenance. En dépit de la qualité de nos moyens et de leurs utilisateurs nous sommes loin derrière les américains ou les anglais pour parler de nos alliés.

Annexe n°7 : Organigramme de la Direction générale de la sécurité extérieure



Annexe n°8 : Organigramme de la Direction du renseignement militaire



Bibliographie

- ARDANT (P.) et MATHIEU (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 24^e éd., LGDJ, Paris, 2012
- BARILARI (A.) et BOUVIER (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, LGDJ, 3^{ème} éd., Paris, 2010
- BAUDE (F.) et VALLÉE (F.), *Droit de la défense*, Ellipses, Paris, 2012
- BERGÉ (J.-S.) et ROBIN-OLIVIER (S.), *Droit européen. Union européenne et Conseil de l'Europe*, 2^e éd., PUF Thémis, Paris, 2011
- CARRÉ (C.), *Histoire du ministère de la Défense*, Charles Lavauzelle, Paris, 2001
- CHAGNOLLAUD (D.) (dir.), *Les 50 ans de la Constitution, 1958-2008*, LexisNexis, Paris 2008
- CHANTEBOUT (B.), *La défense nationale*, PUF, Dossier Thémis, 1^{ère} éd., Paris, 2nd trimestre 1972
- CHEVALLIER (J.-J.), CARCASSONNE (G.) et DUHAMEL (O.), *Histoire de la V^e République 1958-2007*, Dalloz, Paris, 2007
- DUPIC (E.), *Droit de la sécurité intérieure*, Ed. Lextenso, Gualino, Paris, octobre 2014
- FRAYSSINET (F.), *Informatique, fichiers et libertés*, Litec, Paris, 1992
- GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, Tome 1, 16^e éd., LGDJ, Paris, 2001
- GAUTIER (L.), *La défense de la France après la guerre froide*, 1^{ère} éd., PUF, collection Major, Paris, novembre 2009
- GICQUEL (J.) et GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 23^e éd., Ed. Montchrestien, Paris, 2009
- GOHIN (O.), *Droit constitutionnel*, 3^e éd., LexisNexis, Paris, 2016
- GOHIN (O.) et SORBARA (J.-G.), *Institutions administratives*, 6^e éd., LGDJ, Paris, 2012
- HAENEL (H.), *La Défense nationale*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1982
- MASSOT (J.), *Le chef de l'Etat, chef des armées*, LGDJ, Lextenso éd., Paris, 2011
- MATHIEU (J.-L.), *La Défense nationale*, PUF Que sais-je, 1^{ère} éd., Paris, juin 1996
- MÉNY (Y.) et SUREL (S.), *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Montchrestien, Paris, 2009
- SAINT-BONNET (F.), *L'état d'exception*, PUF, Paris, 2001
- VIDELIN (J.-C.), *Droit public de la défense nationale*, 2nde éd., Bruylant, Bruxelles, 2014

II- OUVRAGES SPÉCIALISÉS

1 - Droit de la sécurité et de la défense

- ALBERT (J.-L.), *Douane et droit douanier*, PUF, Paris, mai 2013
- CATTOIR-JONVILLE (V.) et SAISON (J.), *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité. Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq*, Imprimerie centrale du Nord, 2011
- CHETAIL (V.) (dir.), *Permanence et mutation du droit des conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 2013
- CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (coord.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la Défense*, Mare & Martin, Paris, 2016
- DESGENS-PASANAU (G.), *La protection des données à caractère personnel. La loi « Informatique et libertés »*, Lexis Nexis, Paris, 2012

- GOHIN (O.) et DURAND (F.) (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, Paris, 2017
- GOHIN (O.) et PAUVERT (B.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2015
- GUIMEZANES (N.) et TUAILLON (C.), *Droit pénal de la sécurité et de la défense*, L'Harmattan, Paris, 2006
- LAFOUASSE (F.), *L'espionnage dans le droit international*, Nouveau monde éd., Paris, 2012, Lexis Nexis, Paris, 2016
- de MAISON-ROUGE (O.), *Le droit de l'intelligence économique. Patrimoine informationnel et secrets d'affaires*, Lamy, Paris, 2012
- de MAISON-ROUGE (O.), *Le droit du renseignement. Renseignement d'Etat, renseignement*
- du MANOIR de JUAYE (T.), *Le droit de l'intelligence économique*, LexisNexis, Paris, 2007
- MBONGO (P.) (dir.), *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, Paris, 2014
- MBONGO (P.) et LATOUR (X.) (dir.), *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan, Paris, 2012
- PRADEL (J.) et DALLEST (J.), *La criminalité organisée. Droit français, droit international et droit comparé*, LexisNexis, Paris, 2012
- SAULNIER-CASSIA (E.) (dir.), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Lextenso éd., LGDJ, 2014
- THUILLIER (F.), *L'Europe du secret. Mythes et réalités du renseignement politique interne*, IHESI, La Documentation française, Paris, 2000
- VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2014
- VALLAR (C.) et LATOUR (X.) (coord.), *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-Marseille, 2013
- WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2003
- WARUSFEL (B.), *Contre-espionnage et protection du secret. Histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Editions Charles Lavauzelle, 2000

2 - Renseignement général

- ABAS (G.), *Les coups tordus des services secrets français*, Coëtquen Ed., Janzé, 1^{er} trimestre 2014
- ARBOIT (G.), *Des services secrets pour la France*, CNRS éd., Paris, 2014
- d'AUMAËLE (G.) et FAURE (J.-P.), *Guide de l'espionnage et du contre-espionnage*, Le cherche midi éditeur, Paris, 1998
- BAUD (J.), *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*, Charles Lavauzelle, Paris, 2002
- BEN-ISRAËL (I.), *Philosophie du renseignement*, 1^{ère} éd., MOD Publishing House, Tel-Aviv, 1999, traduction française, Ed. de l'éclat, Paris-Tel-Aviv 2004
- BULINGE (F.), *De l'espionnage au renseignement. La France à l'âge de l'information*, Vuibert, Paris, septembre 2012
- CARAMELLO (F.), *Renseignement humain. Sécurité et management*, Lavauzelle, Paris, 2008
- CÉCILE (J.-J.), *Espionnage business*, Ellipses, Paris, 2005

- CÉCILE (J.-J.), *Le renseignement français à l'aube du XXI^e siècle*, Charles Lavauzelle, Paris, 1998
- CHOPIN (O.), *Pourquoi l'Amérique nous espionne ?*, Hikari Ed., Lille, 2014
- CHOPIN (O.) et OUDET (B.), *Renseignement et sécurité*, Armand Colin, Paris, 2016
- COUSSERAN (J.-C) et HAYEZ (P.), *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, avril 2015
- DELAMOTTE (B.), *Question(s) d'intelligence. Le renseignement face au terrorisme*, Ed. Michalon, Paris, 2004
- Démocraties, *Quel renseignement pour le XXI^e siècle ?*, Actes du Colloque au Carré des Sciences 3 avril 2001, Ed. Charles Lavauzelle, 2001
- DÉNÉCÉ (É.), *Les services secrets français sont-ils nuls ?*, Ellipses, Paris, 2012
- DÉNÉCÉ (É.) (dir.), *Renseignement, médias et démocratie*, Ellipses, Paris, 2009
- DÉNÉCÉ (É.) et ELKAÏM (D.), *Les services secrets israéliens. Aman, Mossad et Shin Beth*, Ed. Tallandier, Paris, 2014
- DENOËL (Y.), *Le livre noir de la CIA*, Nouveau monde éd., Paris, 2007
- DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ?*, Albin Michel, Paris, 2017
- DULLES (A.), *La technique du renseignement*, 1963, traduction française, Robert Laffont, Paris, 1964
- FALIGOT (R.), *Les services secrets chinois. De Mao à nos jours*, Nouveau monde éd., Paris, 2010
- FALIGOT (R.), *Naisho, enquête au cœur des services secrets japonais*, Ed. La découverte, Paris, 1997
- FALIGOT (R.), GUISEL (J.) et KAUFFER (R.), *Histoire politique des services secrets*, Editions La Découverte, Paris, 2013
- FORCADE (O.), LAURENT (S.-Y.), *Secrets d'Etat. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Armand Colin, Paris, 2005
- GUELTON (F.) et BICER (A.) (dir.), *Naissance et évolution du renseignement dans l'espace européen (1870-1940)*, Service historique de la Défense, Vincennes, novembre 2006
- GUISEL (J.) et KORN-BRZOZA (D.), *Au service secret de la France. Les maîtres de l'espionnage se livrent enfin*, Ed. de La Martinière, Paris, 2014
- GUISEL (J.) et VIOLET (B.), *Services secrets. Le pouvoir et les services de renseignements sous François Mitterrand*, Editions La Découverte, Paris, 1988
- HENRI (B.), *Le Renseignement. Un enjeu de pouvoir*, Economica, Paris, 1998
- JACQUET (L.), *Lexique du renseignement de l'information et de l'influence*, L'esprit du livre éd., Sceaux, 2009
- JUNGHANS (P.), *Les services de renseignements français*, Ed. Edmond Dantès, collection « De l'ombre à la lumière », Paris, 2006
- KAISER (C.) (dir.), *Sécurité intérieure / sécurité extérieure : la défense à la recherche de nouveaux repères*, Ed. Publisud, Paris, 2006
- LACOSTE (P.) (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, Paris, 1998
- LACOSTE (P.) (dir.), *Approches françaises du renseignement. Y a-t-il une culture nationale ?*, Fondation pour les Etudes de Défense, La Documentation française, Paris, 1997
- LACOSTE (P.), *Un amiral au secret*, Flammarion, Paris, 1997
- LACOSTE (P.) et THUAL (F.), *Services secrets et géopolitique*, 2nde éd., Lavauzelle, Paris, 2002

- LAURENT (S.-Y.), *Atlas du renseignement*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, Paris, 2014
- LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Les espions français parlent. Archives et témoignages inédits des services secrets français*, Nouveau Monde éd., Paris, 2011
- LAURENT (S.-Y.), *Politiques de l'ombre. Etat, renseignement et surveillance en France*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2009
- LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Politiques du renseignement*, Presses universitaires de Bordeaux, Pessac, 2009
- LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016
- MADÉLIN (P.), *Dans le secret des services*, Denoël, Paris, 2007
- MARION (P.), *La mission impossible. A la tête des services secrets*, Calmann-Lévy, Paris, 1991
- MARTIN (D.), *Les fichiers de police*, Que sais-je, 1^{ère} éd., 1999
- PICHEVIN (T.) (dir.), *Ethique et renseignement. La difficile cohabitation du bien et de la nécessité*, Ed. ESKA, Paris, 2011
- PORCH (D.), *Histoire des services secrets français. 2. De la guerre d'Indochine au Rainbow Warrior*, Farrar, Straus and Giroux Inc., 1995, traduction française, Albin Michel, Paris, 1997
- SAMRAOUI (M.), *Chronique des années de sang. Algérie : comment les services secrets ont manipulé les groupes islamistes*, Ed. Denoël, Paris, 2003
- SCHWEIZER (P.), *Les nouveaux espions. Le pillage technologique des USA par leurs alliés*, Bernard Grasset, Paris, 1993
- SILBERZAHN (C.), *Au cœur du secret. 1 500 jours aux commandes de la DGSE (1989-1993)*, Arthème Fayard, Paris, 1995
- SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *Renseignement français : nouveaux enjeux*, Ellipses, Paris, 2013
- THOMAS (G.), *Histoire des services secrets britanniques*, 2008, traduction française, Flammarion, Paris, juin 2010
- THOMAS (G.), *Mossad : les nouveaux défis*, Nouveau Monde éd., Paris, 2006
- THOMAS (G.), *Histoire secrète du Mossad de 1951 à nos jours*, 1999, traduction française, Nouveau Monde éd., Paris, 2006
- WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement. Guerre, technique et politique (XIX^e – XX^e siècles)*, Lavauzelle, Paris, 2007

3- Renseignement intérieur

- BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *Les fichiers de police et de gendarmerie*, 2^{nde} éd., PUF « Que sais-je ? », octobre 2011
- BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *Violences et insécurité urbaines*, 12^{ème} éd., PUF « Que sais-je ? », octobre 2010
- BERLIÈRE (J.-M.), *Le monde des polices en France*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1996
- BERLIÈRE (J.-M.) et LÉVY (R.), *Histoire des polices en France : de l'ancien régime à nos jours*, Nouveau Monde éd., Paris, 2011
- BERLIOZ-CURLET (J.), *FBI. Histoire d'un empire*, Ed. Complexe, Paris, 2005
- BERTRAND (Y.), *Je ne sais rien... mais je dirai (presque) tout*, Ed. Plon, collections Points, 2007

- BONNET (Y.), *Contre-espionnage. Mémoires d'un patron de la DST*, Calmann-Lévy, Paris, 2000
- BRODEUR (J.-P.), *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Les presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2003
- BUI TRONG (L.), *Violences urbaines. Des vérités qui dérangent*, Bayard éd., Paris, 2000
- CAUMER (J.), *Leurs dossiers RG*, Flammarion, Paris, 2000
- DEBOVE (F.) et RENAUDIE (O.) (dir.), *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Magnard-Vuibert, Paris, 2013
- FALIGOT (R.) et KROP (P.), *DST police secrète*, Flammarion, Paris, 1999
- FRANCART (L.) et PIROTH (C.), *Emeutes, terrorisme, guérilla... Violence et contre-violence en zone urbaine*, Economica, Paris, 2010
- GAUDIN (M.) et BAUER (A.), *Livre blanc sur la sécurité publique*, rapport au ministre de l'Intérieur, La Documentation française, Paris, 2012
- HARSTRICH (J.) et CALVI (F.), *R.G. 20 ans de police politique*, Calmann-Lévy, Paris, 1991
- HENRI (B.), *Histoire secrète des RG*, Flammarion, Paris, 2017
- HENRI (B.), *Au cœur de la corruption par une commissaire des RG*, Ed. n°1, Paris, 2000
- MARION (R.), *Raisons d'Etat*, Ed. de La Martinière, Paris, 2013
- MARION (R.) et ZAMPONI (F.), *On m'appelle Eagle Four*, Seuil, Paris, novembre 2007
- MARRET (J.-L.) (dir.), *Violence transnationale et sécurité intérieure*, LGDJ, Ed. Panthéon-Assas, Paris, 1999
- MERLEN (E.) et PLOQUIN (F.), *Carnets intimes de la DST. 30 ans au cœur du contre-espionnage français*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2003
- PAULIAT (H.), *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ?*, Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe, Presses universitaires de Limoges, Limoges, 2010
- PELLEGRINI (C.), *Banlieues en flammes*, Ed. Anne Carrière, Paris, 2005
- RECASENS (O.), DÉCUGIS (J.-M.) et LABBÉ (C.), *Place Beauvau. La face cachée de la police*, Robert Laffont, Paris, 2006
- RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets inavouables d'un quinquennat*, Robert Laffont, Paris, 2017
- RECASENS (O.), HASSOUX (D.) et LABBÉ (C.), *L'espion du président. Au cœur de la police politique de Sarkozy*, Robert Laffont, Paris, 2012
- ROCHET (J.), *Cinq ans à la tête de la DST. La mission impossible*, Librairie Plon, Paris, 1985
- ROUGELET (P.), *R.G. La machine à scandales*, Albin Michel, 1997
- RUDOLPH (L.) et SOULLEZ (C.), *Insécurité, la vérité !*, JC Lattès, Paris, 2002
- SAVOIE (S.), *R.G. La traque d'Action directe*, Nouveau Monde éd., Paris, 2011
- VIÉ (J.-E.), *Mémoires d'un directeur des renseignements généraux*, Albin Michel, Paris, 1988
- ZAMPONI (F.), *Les RG à l'écoute de la France. Police et politique de 1981 à 1997*, La Découverte et Syros, Paris, 1997
- ZAMPONI (F.), *La police. Combien de divisions ?*, Ed. Dagorno, Paris, 1994

4 - Renseignement extérieur

- BRUYERE-OSTELLS (W.), *Dans l'ombre de Bob Denard. Les mercenaires français de 1960 à 1989*, Nouveau Monde éd., Paris, 2014

- CÉCILE (J.-J.), *La guerre des robots. Les révolutions militaires de demain*, Ellipses, Paris, 2006
- CÉCILE (J.-J.), *Du Golfe au Kosovo. Renseignement, action spéciale et nouvel ordre mondial*, Charles Lavauzelle, Paris, 2000
- CHOUET (A.) et GUISNEL (J.), *Au cœur des services spéciaux. La menace islamiste : fausses pistes et vrais dangers*, La Découverte, Paris, 2011
- DÉNÉCÉ (É.), *Histoire secrète des forces spéciales. De 1939 à nos jours*, Nouveau Monde éd., Paris, 2010
- DÉNÉCÉ (É.), *Renseignement et contre-espionnage. Actions clandestines, technologies, services secrets*, Hachette, Paris, 2008
- DÉNÉCÉ (É.), *Forces spéciales, l'avenir de la guerre ?*, Ed. du Rocher, Paris, 2002
- DESMARETZ (G.), *Service Action. Un service secret pas comme les autres : formation, méthode et pratique*, Ed. Chiron, Paris, 2012
- DOLENT (J.), DAQUIN (T.) et PERRAULT (G.), *La sécurité militaire*, Les éditions du Cerf, Paris, 1981
- FALIGOT (R.) et KROP (P.), *La piscine. Les services secrets français 1944-1984*, Seuil, collection L'épreuve des faits, Paris, mai 1985
- GIRARDET (R.), *Problèmes contemporains de défense nationale*, Dalloz, Paris, 1974
- HEISBOURG (F.) et PASCO (X.), *Espace militaire. L'Europe entre souveraineté et coopération*, Choiseul éd., Paris, 2011
- NOTIN (J.-C.), *Les guerriers de l'ombre*, Ed. Tallandier, Paris, 2017
- NOTIN (J.-C.), *La guerre de la France au Mali*, Ed. Tallandier, Paris, 2014
- NOTIN (J.-C.), *La guerre de l'ombre des Français en Afghanistan (1979-2011)*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2011
- NOUZILLE (V.), *Les tueurs de la République*, Fayard, Paris, 2015
- OCKRENT (C.) et de MARENCHES (A.), *Dans le secret des princes*, Ed. Stock, Paris, 1986
- PASCALLON (P.) (dir.), *Satellites et grands drones dans le cadre de la politique spatiale militaire française et européenne*, L'Harmattan, Paris, 2005
- PASCALLON (P.) (dir.) (dir.), *Quelles perspectives pour le renseignement spatial et aérien français après le Kosovo ?*, L'Harmattan, Paris, 2001
- PASCALLON (P.) (dir.), *Défense et Renseignement*, L'Harmattan, Paris, 1995
- POULET (P.), *Forces spéciales Terre*, Missions spéciales productions, Les échelles, 2012
- RENAUD (F.), *Les diplomates. Derrière la façade des ambassades de France*, éd. mise à jour, Nouveau Monde éd., Paris, 2011
- SKORZENY (O.), *Les missions secrètes de Skorzeny*, Editions J'ai Lu, Flammarion, 1950
- TANGUY (J.-M.), *Les commandos parachutistes de l'air*, Ed. Pierre de Taillac, Paris, 2016
- TANGUY (J.-M.), *Commandos français. Les missions des forces spéciales*, Ed. Altipresse, Levallois-Perret, 2013
- VALENTIN (P.) (dir.), *Espace et opérations. Enseignements et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2012
- VILLAIN (J.), *Satellites espions. Histoire de l'espace militaire mondial*, Vuibert, Paris, avril 2009

- AIRAULT (P.) et BAT (J.-P.), *Françafrique. Opérations secrètes et affaires d'Etat*, Ed. Tallandier, Paris, 2016
- ALBERTELLI (S.), *Les services secrets de la France libre. Le bras armé du général de Gaulle*, Nouveau Monde éd., ministère de la Défense, Paris, 2012
- BERNERT (P.), *S.D.E.C.E. Service 7. L'extraordinaire aventure du colonel Le Roy-Finville et de ses clandestins*, Presses de la Cité, Paris, 1980
- BONNET (Y.) et KROP (P.), *Les grandes oreilles du Président*, Presses de la Cité, Paris, 2004
- CALVI (F.), *OSS la guerre secrète en France*, Nouveau Monde éd., Paris, 2015
- CHAIROFF (P.), *Dossier b... comme barbouzes*, Ed. Alain Moreau, Paris, 1975
- CHARPIER (F.), *Officines : trente ans de barbouzeries chiraquiennes*, Seuil, Paris, 2013
- CHARPIER (F.), *La CIA en France. 60 ans d'ingérence dans les affaires françaises*, Seuil, Paris, janvier 2008
- CHARPIER (F.), *Les R.G. et le Parti communiste*, Plon, Paris, 2000.
- CHESNOT (C.) et MALBRUNOT (G.), *Les chemins de Damas. Le dossier noir de la relation franco-syrienne*, Ed. Robert Laffont, Paris, 2014
- DANINOS (F.), *CIA. Une histoire politique : 1947 à nos jours*, Editions Tallandier, Paris, 2011
- DARD (O.), *Voyage au cœur de l'OAS*, éditions Perrin, Paris, 2011
- DARD (O.) (dir.), *Subversion, anti-subversion, contre-subversion*, Ed. Riveneuve, Paris, avril 2008
- DAVID (M.), *Guerre secrète en Indochine. Les maquis autochtones face au Viêt-Minh (1950-1955)*, Charles Lavauzelle, Paris, 2005
- DAVIS (M.), *Petite histoire de la voiture piégée*, La découverte, Paris, 2007
- DESMARETZ (G.), *Stay-behind. Les réseaux secrets de la guerre froide*, Ed. Jourdan, Paris, 2015
- DROIT (E.), *La Stasi à l'école. Surveiller pour éduquer en RDA (1950-1989)*, Nouveau Monde éd., Paris, 2009
- FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *Les maîtres espions. Histoire mondiale du renseignement. Tome 2 : De la guerre froide à nos jours*, Ed. Robert Laffont, Paris, 1994
- FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *Au cœur de l'Etat, l'espionnage*, Ed. Autrement, Paris, 1983
- FAURE (C.), *Aux services de la République, du BCRA à la DGSE*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2004
- FULIGNI (B.) (dir.), *Dans les archives inédites des services secrets*, Gallimard et L'iconoclaste, Paris, 2014
- GANSER (D.), *Les Armées secrètes de l'OTAN*, Ed. Demi-Lune, collection Résistances, Paris, août 2007
- LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Le secret de l'Etat. Surveiller, protéger, informer (XVII^e – XX^e siècle)*, Archives nationales, Nouveau monde éd., Paris, 2015
- HUCHTHAUSEN (P.) et SHELDON-DUPLAIX (A.), *Guerre froide et espionnage naval*, Nouveau monde éd., Paris, 2011
- KITSON (S.), *Vichy et la chasse aux espions nazis*, Ed. Autrement, Paris, 2005
- LABBÉ (M.-H.), *Le traumatisme irakien. Tony Blair à l'heure de vérité ?*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, Paris, 2016
- LABROUSSE (P.), *La méthode Vietminh. Indochine 1945-1954*, Lavauzelle, Paris, 1996
- LE PAGE (J.-M.), *Les services secrets en Indochine*, Nouveau Monde éd., Paris, 2014
- LE VOGUER (G.), *Le renseignement américain. Entre secret et transparence, 1947-2013*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2014

- MANIFICAT (P.), *Propousk ! Missions derrière le rideau de fer (1947-1989)*, Charles Lavauzelle, Paris, 2008
- MARIE-SCHWARTZENBERG (N.), *Le KGB*, PUF « Que sais-je », Paris, 1991
- MELNIK (C.), *De Gaulle, les services secrets et l'Algérie*, 1^{ère} éd., Grasset, 1988, Nouveau Monde éd., Paris, avril 2012
- MELNIK (C.), *Espionnage à la française. De la guerre froide à l'Algérie et au terrorisme international*, Ellipses, Paris, 2012
- MÉNAGE (G.), *L'œil du pouvoir. Les affaires de l'Etat 1981-1986*, tome I, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1999
- MEYNIER (G.), *Histoire intérieure du FLN*, Arthème Fayard, Paris, 2002
- NOUZILLE (V.), *Les dossiers de la CIA sur la France 1981-2010. Dans le secret des présidents*, tome II, Librairie Arthème Fayard/Pluriel, Paris, 2012
- NOUZILLE (V.), *Les dossiers de la CIA sur la France 1958-1981. Dans le secret des présidents*, tome I, Librairie Arthème Fayard/Pluriel, Paris, 2010
- PAILLOLE (P.), *Services spéciaux (1935-1945)*, Ed. Robert Laffont – Opéra Mundi, Paris, 1975
- SHELDON (R.-M.), *Renseignement et espionnage dans la Rome Antique*, Les Belles Lettres, Paris, 2009 (traduction)
- VILLATOUX (P.) et VILLATOUX (M.-C.), *La République et son armée face au « péril subversif ». Guerre et action psychologiques 1945-1960*, Les Indes savantes, Paris, 2005
- WOLTON (T.), *LE KGB en France*, Ed. Grasset & Fasquelle, Paris, 1986

6 - Terrorisme

- Handbook for Volunteers of the Irish Republican Army. Notes on Guerrilla Warfare*, Paladin Press, 1985
- ADINOLFI (A.), *Orchestre rouge. L'internationale terroriste des années de plomb*, Avatar éd., septembre 2013
- BAER (R.), *La chute de la CIA. Les mémoires d'un guerrier de l'ombre sur les fronts de l'islamisme*, 2001, traduction française, J-C Lattès, 2002
- BAUD (J.), *Djihad. L'asymétrie entre fanatisme et incompréhension*, Lavauzelle Graphic, Paris, 2009
- BAUD (J.), *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques*, Charles Lavauzelle, Paris, 2003
- BAUER (A.) et HUYGUE (F.-B.), *Les terroristes disent toujours ce qu'ils vont faire*, PUF, Paris, janvier 2010
- BAUER (A.) et RAUFER (X.), *La guerre ne fait que commencer*, J.-C. Lattès, Paris, 2002
- BETTATI (M.), *Le terrorisme. Les voies de la coopération internationale*, Odile Jacob, Paris, mai 2013
- BIGO (D.), BONELLI (L.) et DELTOMBE (T.), *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, La découverte éd., Paris, 2008
- BLOT (I.), *Le terrorisme islamiste, une menace révolutionnaire*, Ed. Apopsix, Paris, 2016

- BRUGUIERE (J.-L.) et PONTAUT (J.-M.), *Ce que je n'ai pas pu dire*, Robert Laffont, Paris, 2009
- CASADO (A.) et SAFI (F.) (dir.), *Daech et le droit*, Editions Panthéon-Assas, Paris, 2016
- CATELAN (N.), CIMAMONTI (S.) et PERRIER (J.-B) (dir.), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, PUAM, Marseille, 2014
- CÉCILE (J.-J.), *Espions et terroristes. Les liaisons dangereuses*, Nouveau Monde éd., Paris, 2008
- CETTINA (N.), *L'antiterrorisme en question. De l'attentat de la rue Marbeuf aux affaires corses*, Ed. Michalon, Paris, 2001
- CHALIAND (G.) et Arnaud BLIN (dir.), *Histoire du terrorisme. De l'Antiquité à Al Qaïda*, Bayard, Paris, 2006
- CHOCQUET (C.), *Terrorisme : la démocratie en danger ?*, Vuibert, Paris, 2011
- CHOCQUET (C.), *Terrorisme et criminalité organisée*, L'Harmattan, Paris, 2003
- DÉNÉCÉ (É.) (dir.), *Al-Qaeda. Les nouveaux réseaux de la terreur*, Ellipses, Paris, 2004
- DÉNÉCÉ (É.) (dir.), *Guerre secrète contre Al-Qaeda*, Ellipses, Paris, 2002
- DÉNÉCÉ (É.) et ABOU ASSI (J.), *Écoterrorisme*, Tallandier, Paris, 2016
- DURAND (G.), *L'organisation d'Al-Qaïda au Maghreb islamique*, L'Harmattan, Paris, 2011
- FILIU (J.-P.), *Les neuf vies d'Al-Qaïda*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2009
- GARAUDE (P.), *Al-Qaïda*, Larousse, Paris, 2010
- GROHMANN (J.), *Forces spéciales contre la terreur*, Les éditions de Passy, Paris, novembre 2015
- GUIBBAUD (P.), *Boko Haram. Histoire d'un islamisme sahélien*, L'Harmattan, Paris, 2014
- GUITTET (E.-P.), *Antiterrorisme clandestin, antiterrorisme officiel. Chroniques espagnoles de la coopération en Europe*, Athéna éditions, Paris, 1^{er} trimestre 2010
- HENNEBEL (L.) et VANDERMEERSCH (D.) (dir.), *Juger le terrorisme dans l'Etat de droit*, Bruylant, Bruxelles, 2009
- LAURENS (H.) et DELMAS-MARTY (M.) (dir.), *Terrorismes. Histoire et droit*, CNRS éd., Paris, 2010
- LAURENT (S.), *L'Etat islamique*, Seuil, Paris, novembre 2014
- LAURENT (S.), *Al-Qaïda en France*, Seuil, Paris, mai 2014
- MAMDANI (M.), *La CIA et la fabrique du terrorisme islamiste*, 2004, traduction française, Ed. Demopolis, Paris, 2007
- MANNA (H.), *Daech. L'Etat de la barbarie*, Ed. Les points sur les i, avril 2014
- MARRET (J.-L.), *Techniques du terrorisme*, 2nde éd., PUF, Paris, 2002
- MASSEY (J.), *Antiterrorisme : la méthode française*, éditions Scrinéo, Collection Les carnets de l'info, Paris, 2006
- MERRIMAN (J.), *Dynamite club. L'invention du terrorisme à Paris*, Tallandier, Paris, 2009
- NAPOLEONI (L.), *L'Etat islamique. Multinationale de la violence*, Calmann-Lévy, Paris, 2015
- NOUZILLE (V.), *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2017
- PASCALLON (P.) (dir.) (dir.), *Quelle protection du territoire national contre le terrorisme international ?*, L'Harmattan, Paris, 2003
- PAYE (J.-C.), *La fin de l'Etat de droit. La lutte antiterroriste de l'état d'exception à la dictature*, La Dispute/SNEDIT, Paris, 2004
- PESNOT (P.), *Le terrorisme islamique*, Nouveau Monde éd., Paris, 2008
- RAMIREZ SANCHEZ (I.), *L'Islam révolutionnaire*, Ed. du Rocher, Paris, 2003

- STEINER (A.) et DEBRAY (L.), *RAF. Guérilla urbaine en Europe occidentale*, 1987, Ed. Méridiens Klincksieck, 2nd éd., Ed. L'échappée, Paris, 1^{er} trimestre 2006
- THOMSON (D.), *Les Français djihadistes*, éditions des Arènes, Paris, 2014
- TREVIDIC (M.), *Au cœur de l'antiterrorisme*, J.-C. Lattès, Paris, 2011
- VENNER (D.), *Histoire du terrorisme*, Ed. Pygmalion, Paris, 2002
- VIOLET (B.), *Carlos. Les réseaux secrets du terrorisme international*, Seuil, Paris, octobre 1996
- VUELTA SIMON (S.) et OLLIVIER-MAUREL (P.), *La justice française contre ETA*, PUF, Paris, novembre 2012

7 - Criminalité organisée

- CRETIN (T.), *Mafias du monde*, 1^{ère} éd., PUF, Paris, juin 1997
- CUTUJAR (C.), *Blanchiment d'argent. Prévention et répression*, Ed. Francis Lefebvre, Levallois Perret, 2015
- DUFOUR (J.) et KABSSI (A.), *Bandes, dérive criminelle et terrorisme*, MA éd., Paris, 2015
- FOLLOROU (J.) et NOUZILLE (V.), *Les parrains corses. Leur histoire, leurs réseaux, leurs protections*, Fayard, Paris, 2004
- FRANCOIS (L.), CHAIGNEAU (P.) et CHESNEY (M.) (dir.), *Blanchiment et financement du terrorisme*, Ellipses, Paris, 2004
- FRANCOIS (L.), CHAIGNEAU (P.) et CHESNEY (M.) (dir.), *Criminalité financière*, Ed. d'Organisation, Paris, 2002
- HAUT (F.) et QUÉRÉ (S.), *Les bandes criminelles*, 1^{ère} éd., PUF, Paris, juin 2001
- LAMBERT (T.) et TURPIN (D.) (dir.), *Les groupes d'intervention régionaux*, L'Harmattan, Paris, 2005
- Paris, 2013
- PEAN (P.), *Kosovo. Une guerre « juste » pour un Etat mafieux*, Librairie Arthème Fayard,
- PIERRAT (J.), *Mafias, gangs et cartels. La criminalité internationale en France*, Ed. Denoël, Collection Follio, Paris, 2008
- PONS (N.), *La corruption des élites. Expertise, lobbying, conflits d'intérêts*, Odile Jacob, Paris, avril 2012
- PONS (N.) et PHILIPPE (J.-P.), *92 Connection. Les Hauts-de-Seine, laboratoire de la corruption ?*, Nouveau monde éd., Paris, 2015
- QUÉMÉNER (M.), *Criminalité économique et financière*, Economica, Paris, 2015
- QUÉMÉNER (M.) et FERRY (J.), *Cybercriminalité. Défi mondial*, 2nd éd., Economica, Paris, 2009
- RAUFER (X.), *Cyber-criminologie*, CNRS éd., Paris, 2015
- RAUFER (X.) (dir.), *La première cyber-guerre mondiale ?*, MA éd., Paris, 2015
- RAUFER (X.), *Une menace pour l'Europe. La mafia albanaise*, Fabre, Lausanne, 2000
- RODIER (A.), *Les Triades. La menace occultée*, Ed. du Rocher, Paris, 2012
- VERNIER (E.), *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*, 3^{ème} éd., Dunod, Paris, 2013

8 - Intelligence économique

- AGHROUM (C.) et HASSID (O.) (dir.), *Les entreprises et l'Etat face aux cybermenaces*, L'Harmattan, Paris, 2012
- CARAYON (B.), *Patriotisme économique. De la guerre à la paix économique*, Ed. du Rocher, Paris, 2006
- DAGUZAN (J.-F.) et MASSON (H.) (dir.), *L'intelligence économique. Quelles perspectives ?*, L'Harmattan, Paris, 2004
- DASQUIÉ (G.), *Secrètes affaires. Les services secrets infiltrent les entreprises*, Flammarion, Paris, 1999
- DELBECQUE (E.) et LAFONT (A.) (dir.), *Vers une souveraineté industrielle ? Secteurs stratégiques et mondialisation*, Vuibert, Paris, mars 2012
- DUPRÉ (J.), *Renseignement et entreprises. Intelligence économique, espionnage industriel et sécurité juridique*, Lavauzelle, Paris, 2002
- HARBULOT (C.) (dir.), *Manuel d'intelligence économique*, 2nde édition mise à jour, Presses Universitaires de France, août 2015
- HASSID (O.) et LAGARDE (L.), *Menaces mortelles sur l'entreprise française. Déstabilisation, espionnage et faux procès*, Nouveau Monde éd., Paris, avril 2016
- MASSON (H.), *L'intelligence économique, une histoire française. Genèse, acteurs, politiques*, Vuibert, Paris, avril 2012
- MOSER (F.) et BORRY (M.), *Intelligence stratégique et espionnage économique. Côtés pile et face de l'information*, Ed. Luc Pire et L'Harmattan, Bruxelles-Paris, 2002
- VENTRE (D.), *La guerre de l'information*, Lavoisier, Paris, 2007
- MOINET (N.), *Les batailles secrètes de la science et de la technologie. Gemplus et autres énigmes*, Charles Lavauzelle, Paris, 2003

9 – Autres

- ACHILLEAS (P.) (dir.), *Droit de l'espace. Télécommunication – Observation – Navigation – Défense – Exploration*, Ed. Larcier, Bruxelles, 2009
- ARFI (F.) (dir.), *La République sur écoute. Chroniques d'une France sous surveillance*, Ed. du Seuil, Paris, 2015
- ARPAGIAN (N.), *La cybersécurité*, PUF « Que sais-je », Paris, août 2010
- ARPAGIAN (N.), *La cyberguerre : la guerre numérique a commencé*, Vuibert, Paris, 2009
- ARPAGIAN (N.) et DELBECQUE (E.) (dir.), *Pour une stratégie globale de sécurité nationale*, Dalloz, Paris, 2008
- Big Brother Awards, *Les surveillants surveillés*, Zones, Paris, 2008
- BOUHADANA (I.) et GILLES (W.) (dir.), *Cybercriminalité. Cybermenaces et cyberfraudes*, Les éd. IMODEV, Paris, mars 2012
- BRICET DES VALLONS (G.-H.) (dir.), *Faut-il brûler la contre-insurrection ?*, Choiseul Ed., Paris, 2010
- CHARDEL (P.-A.) (dir.), *Politiques sécuritaires et surveillance numérique*, CNRS éd., Paris, 2014
- CHARRET (A.), *La guerre secrète des écoutes*, Ed. Ouest-France, Rennes, 2013
- CHARRET (A.), *Écoutes radioélectriques et renseignement*, L'Harmattan, Paris, 2006

- CRETTEZ (X.) et MUCCHIELLI (L.), *Les violences politiques en Europe. Un état des lieux*, La découverte, Paris, 2010
- CRETTEZ (X.) et SOMMIER (I.), *La France rebelle*, Ed. Michalon, Paris, 2002
- Comité invisible, *A nos amis*, La fabrique éd., Paris, 2014
- Comité invisible, *L'insurrection qui vient*, La fabrique éd., Paris, 2007
- COURMONT (B.) et RIBNIKAR (D.), *Les guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Institut de relations internationales et stratégiques, PUF, Paris, 2002
- DAVET (G.) et LHOMME (F.), *Un président ne devrait pas dire ça...*, Ed. Stock, Paris, 2017
- DÉNÉCÉ (É.) (dir.), *La face cachée des révolutions arabes*, Ellipses, Paris, 2012
- DESMARETZ (G.), *Le renseignement high-tech*, Chiron éditeur, Magny-Les-Hameaux, 2010
- DESREUX (S.), *Big Mother*, Ed. H & K, Paris, 2013
- DEWERPE (A.), *Espion. Une anthropologie historique du secret d'Etat contemporain*, Ed. Gallimard, nrf, Paris, 1994
- DUFRESNE (D.), *Tarnac, magasin général*, Librairie Arthème Fayard/Pluriel, Paris, 2013
- ECORCHEVILLE (G.), *Le pouvoir est à votre écoute*, Ed. Odilon – Média, Paris, 1995
- FALIGOT (R.) et GUISNEL (J.) (dir.), *Histoire secrète de la Ve République*, Ed. La Découverte, Paris, 2006
- FOLLOROU (J.), *Démocraties sous contrôle. La victoire posthume d'Oussama Ben Laden*, CNRS éditions, Paris, 2014
- FRANCART (L.), *Livre Gris sur la Sécurité et la Défense*, Economica, Paris, 2006
- GUERRIER (C.), *Les écoutes téléphoniques*, CNRS éd., Paris, 2000
- HARBULOT (C.), *Fabricants d'intox. La guerre mondialisée des propagandes*, Lemieux éd., Paris, 2016
- HUYGHE (F.-B.), *Les écoutes téléphoniques*, PUF, Que sais-je, Paris, 2009
- IHEDN, *Comprendre la défense*, Economica, 2nde éd., Paris, 2002
- LEFEBURE (A.), *L'affaire Snowden. Comment les Etats-Unis espionnent le monde*, La Découverte, Paris, 2014
- LEONETTI (X.), *Guide de cybersécurité. Droits, méthodes et bonnes pratiques*, L'Harmattan, Paris, 2015
- MATHIEU (L.), *La démocratie protestataire*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Paris, 2011
- MATTELART (A.) et VITALIS (A.), *Le profilage des populations. Du livret ouvrier au cybercontrôle*, Ed. La Découverte, Paris, 2014
- MONTAGNON (P.), *Histoire de la gendarmerie*, Pygmalion, Paris, 2014
- MÔNTINS (R.), *GIGN. 40 ans d'actions extraordinaires*, Pygmalion, Paris, 2013
- MUCCHIELLI (L.), *Vous avez dit sécurité ?*, Ed. Champ Social, Collection Questions de société, Paris, saison 2011-2012
- NAIN (J.), *Chroniques des écoutes. Petites histoires des grandes oreilles de l'Etat*, L'esprit du livre éd., Sceaux, 2011

- NAIN (J.), *Ecoutes : raison d'Etat ou abus de pouvoir ?*, Ed. Auteurs d'aujourd'hui, Vendres, 2011
- PAC (H.), *Politologie de la Défense nationale*, Masson, Paris, 1986
- ROSIERE (S.), *Géographie des conflits armés et des violences politiques*, Ellipses, Paris, 2011
- SADIN (E.), *Surveillance globale. Enquête sur les nouvelles formes de contrôle*, Climats, Flammarion, Paris, 2009
- SANGUINETTI (S.), *La violence en Corse, XIX^e-XX^e siècles*, Albiana, Ajaccio, 2000
- SCHMITT (C.), *La notion de politique suivi de Théorie du partisan*, Calmann-Lévy, Paris, 1972
- SEGUR (P.) et LABROT (E.), *Un monde sous surveillance ?*, Presses universitaires de Perpignan, Saint-Estève, 2011
- SIFFRE (J.-P.), *La guerre électronique. Maître des ondes, maître du monde...*, Charles Lavauzelle, Paris, 2003
- SOMMIER (I.), *La violence révolutionnaire*, Presses nationales de la fondation de Sciences politiques, Paris, 2008
- THOMAS (G.), *Les armes secrètes de la CIA. Tortures, manipulations et armes chimiques*, Nouveau Monde éd., Paris, 2006
- TANGUY (J.-M.), *Le RAID. 30 ans d'interventions*, Ed. Pierre de Taillac, Paris, 2015
- TZU (S.), *L'art de la guerre*, Flammarion, collection Champs, mars 2007

III – THESESES

- ALIX (J.), *Terrorisme et droit pénal. Etude critique des incriminations terroristes*, Ed. Dalloz, Paris, 2011
- CHANTEBOUT (B.), *L'organisation générale de la Défense Nationale en France*, LGDJ, Paris, 1967
- DESROUSSEAUX (T.), *Les bandes organisées en milieu urbain aujourd'hui*, 2014
- GRANGER (M.-A.), *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, LGDJ, Paris, 2011
- MARTIN (J.-C.), *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2006
- QUÉMÈNER (M.), *Criminalité économique et financière*, Economica, Paris, 2015
- REDALIÉ (L.), *La conduite des hostilités dans les conflits armés asymétriques : un défi au droit humanitaire*, Schulthess éd. romandes, Bâle, 2013, diffusion en France, LGDJ, Paris, 2013
- RENAUDIE (O.), *La préfecture de police*, 2007

IV – MÉMOIRES

- BARRÉ (E.), *La mutation du renseignement territorial des RG à nos jours*, 2015
- BERTHOU (B.), *L'emploi des forces spéciales dans les crises contemporaines*, 2011
- Xavier BOURDON, *Les services de renseignement russes depuis 1991*, 2012
- CETTINA (N.), *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, LGDJ, Paris, 1994
- COMTE (M.), *Les techniques spéciales d'enquête*, 2015

- DAVIOT (F.), *Cybercriminalité et risques de déstabilisation des Etats*, 2014
- DEPRAU (A.), *Intelligence économique et protection du patrimoine informationnel : la protection des brevets et prototypes*, mémoire, Ed. universitaires européennes, Sarrebruck, février 2014
- FERLET (H.), *Le renseignement dans les opérations militaires*, 2013
- GOACHET (R.), *GIGN (Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale) et RAID (Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion)*, 2014
- GUEZENEC (Q.), *L'organisation de la police nationale face au terrorisme*, mémoire, Université Panthéon-Assas Paris II, 2015
- HARAND-BUISSON (A.), *Le continuum sécurité-défense*, 2013
- JANET (M.), *Sécurité publique et violences urbaines*, 2012
- MOULIA (T.), *Le renseignement douanier en France*, 2015

V – ARTICLES, CONTRIBUTIONS, INTERVENTIONS ET DOSSIERS

- AKORRI (S.) et DAOUD (E.), « Fichiers d'antécédents judiciaires et atteinte à la vie privée : de l'inconstitutionnalité des fichiers STIC et JUDEX ? », pp. 174-175, *AJ Pénal*, avril 2014
- AUDA (G.), « Les stupéfiants en France, d'un problème marginal à une question de société », pp. 14-30, *Cahiers de la sécurité*, n°5, juillet-septembre 2008
- BARANGER (D.), « L'état d'urgence dans la durée », pp. 447-454, *RFDA*, n°3, mai-juin 2016,
- BEDARRIDES (E.), « Des écoutes au renseignement : un exemple de la distinction entre les polices judiciaire et administrative », pp. 2026-2034, *AJDA*, n°36, 2 novembre 2015
- BELORGEY (J.-M.), « L'Etat entre transparence et secret », pp. 25-32, *Pouvoirs*, n°97, 2001
- BRUSSON (J.), « Un enjeu stratégique : le renseignement satellitaire », pp. 30-33, *Enjeux atlantiques*, n°11, avril 1995
- CATELAN (N.), « Cadre juridique du renseignement : un moindre mal ? », pp. 922-940, *RSC*, 2015
- CHANTEBOUT (B.), « La multiplication des normes juridiques, obstacle à l'efficacité de la défense ? », pp. 4-10, *Droit et défense*, n°97/2, 2^{ème} trimestre 1997
- CHAUVIN (E.) et VADILLO (F.), « Quand la lutte antiterroriste fait évoluer la notion de vol : les modifications de l'article 323-3 du Code pénal introduites par l'article 16 de la loi du 13 novembre 2014 », *Gazette du Palais*, N° 105 à 1606, mercredi 15 et jeudi 16 avril 2015, pp. 6-8
- COLIN (F.), « La régulation de la simplification administrative », pp. 171-181, *RFAP*, n°157, 2016.
- COSTE (F.), *L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer*, Fondation pour la recherche stratégique, n°03/2011, p. 19.
- DAGUZAN (J.-F.), « Les institutions de défense et de sécurité : une révolution conceptuelle ou l'adaptation aux circonstances ? », pp. 31-35, *Cahiers français*, n°360, janvier-février 2011
- DANET (J.), « Le FNAEG au Conseil constitutionnel : deux réserves, une confrontation générale », pp. 545-548, *AJ Pénal*, décembre 2010
- ERRERA (R.), « Les origines de la loi française du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques », pp. 851-870, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°55, 2003
- FORCADE (O.), « Les réformes du renseignement en France en 2007-2012 », pp. 617-631, *Annuaire français de relations internationales*, 2013
- FORCADE (O.), « Le siècle des communautés du renseignement ? », *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010.

- GAUTRON (V.), « La prolifération incontrôlée des fichiers de police », pp. 57-61, *AJ Pénal*, 2007
- GEFFRAY (E.), « Le point de vue du secrétaire général de la Commission nationale informatique et libertés », pp. 35-39, *DRP*, n°1, 2016.
- GOHIN (O.), « Création d'un Code de la sécurité nationale », pp. 29-30, *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n°11-12, 17 mars 2014
- GOHIN (O.), « La création du Conseil de sécurité intérieure », pp. 35-37, *Droit et défense*, n°97/4, 4^e trimestre 1997
- GOHIN (O.), « L'organisation territoriale de la défense : réalité et perspective », *Droit et Défense*, n°95/2, avril 1995
- GOHIN (O.), « Les fondements juridiques de la défense nationale », pp. 4-13, *Droit et défense*, n°93/1, juin 1993
- GOUHIER (S.), « La déontologie de la sécurité sous surveillance d'une autorité administrative indépendante : une loi pour rassurer les citoyens ? », pp. 385-392, *RFDA*, mars-avril 2002
- GONOD (P.), « Renseignement : le Conseil d'Etat, simple réceptacle d'une juridiction d'exception ? », *AJDA*, n°14, 27 avril 2015, p. 777.
- HAYEZ (P.), « Le renseignement : son importance, ses transformations », pp. 43-48, *Cahiers français*, n°360, janvier-février 2011
- HEINRICH (J.), « Nous agissons dans l'illégalité poussée à l'extrême », *Le Point*, n°2310-2311, 15-22 décembre 2016
- HOUILLON (P.), « Le contrôle extraordinaire du Parlement », pp. 59-69, *Pouvoirs*, n°134, septembre 2010
- de KERCHOVE (G.), « Brèves réflexions sur la coopération policière dans l'Union européenne », pp. 553-569, *RSC*, juillet/septembre 2004
- KOUBI (G.), « Le 'méga-fichier' des titres électroniques sécurisés », 2300, *JCP administration et collectivités territoriales*, n°47, 28 novembre 2016
- LACOSTE (P.), « Corruption, mafias et renseignement », pp. 64-67, *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010
- LATOURE (X.), « Premiers enseignements sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement », 1199, *JCP*, n°46, 14 novembre 2016
- LATOURE (X.), « La LOPPSI, les collectivités territoriales et la lutte contre la délinquance », pp. 1075-181, *AJDA*, 30 mai 2011
- LATOURE (X.), « Les activités de renseignement devant les juges européens », pp. 101-106, *Revue de la Gendarmerie nationale*, n°201, décembre 2001
- LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), « Politique criminelle, renseignement et droits de l'homme. A propos de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », pp. 761-775, *RSC*, juillet-septembre 2015
- LE BOT (O.), « Accès aux documents administratifs et secret de la défense nationale », 2 329, *JCP administrations et collectivités territoriales*, n°50, 19 décembre 2016
- LE BOT (O.), Note sous Conseil d'Etat, assemblée, avis contentieux, 6 juillet 2016, Napol et autres, n°398234, *RFDA*, 2016, p. 944.
- LEONNET (J.), « Le renseignement territorial, un maillon essentiel pour la détection et la prévention de la radicalisation », pp. 136-137, *Cahiers de la sécurité*, n°35-36, septembre 2016
- du MARAIS (B.), « Simplifier le droit : du mythe de Sisyphe à l'horticulture juridique ? », pp. 183-202, *RFAP*, n°157, 2016, p 187.

- MAROT (P.-Y.), « Fonctions et mutations des fichiers de police (surveiller, enquêter et punir) », pp. 61-64, *AJ Pénal*, n°2, 2007
- MASSON (M.), « Le renseignement d'intérêt militaire », *L'ENA hors les murs*, n°365, octobre 2006
- PARDINI (G.), « Guerre économique, politiques publiques et renseignement », pp. 113-123, *Cahiers de la sécurité*, n°14, octobre-décembre 2010
- PAUTRAT (R.), « La coordination politique en matière de renseignement : le comité interministériel du renseignement suffit-il ? », pp. 11-15, *Droit et défense*, n°2001/3, juillet-septembre 2001
- PAYRE (J.-F.), « Pouvoirs discrétionnaires et compétences liées du président de la République », *RDP*, 1981
- PERRAY (R.), « Le fichier TES : un réel danger ? », *D.*, n°1, 5 janvier 2017
- PETTITI (L.-E.), « A propos de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications », pp. 35-44, *RFDA*, 1992.
- POUPEAU (D.), « Renseignement : le Gouvernement veut doter la France d'un cadre légal cohérent », *AJDA*, n°11, 30 mars 2015
- PRADEL (J.), « Un contrôle très strict des écoutes téléphoniques par la Cour de Strasbourg », pp. 1 755-1 757, *D.*, 2005, n°26, p. 1 757.
- RAMBAUD (R.), « La loi du 10 janvier 1936 à la croisée des chemins. Quel bilan après l'arrêt Association *Envie de rêver* », *AJDA*, n°38, 10 novembre 2014
- RANCE (P.), *Entretien de Pierre LELONG sur la Commission consultative du secret de la défense nationale*, pp. 1 428-1 429, *D.*, n°18, 2002
- RANSON (A.), « Quels défis pour le renseignement des armées ? », pp. 68-72, *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010
- RENAUDIE (O.), « Douane et sécurité intérieure », pp. 195-201, *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°30, avril 2015
- RIZZOLI (F.) et COLOMBIE (T.), « Le crime organisé en France : puissance et impunité », pp. 34-35, *Diplomatie*, n°26, avril-mai 2016
- de la ROBERTIE (C.) et FALIGOT (R.), « Les Triades et le crime organisé chinois », pp. 102-108, *Cahiers de la sécurité*, n°7, janvier-mars 2009
- ROBLOT-TROIZIER (A.), « Etat d'urgence et protection des libertés », pp. 424-435, *RFDA*, n°3, mai-juin 2016, p. 427.
- ROLIN (F.) et SLAMA, (S.) « Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste », pp. 975-982, *AJDA*, 15 mai 2006
- ROMI (R.), « Le président de la République interprète la Constitution », pp. 1265-1295, *RDP*, 1987
- ROUDAUT (M.), « Marchés criminels, crime organisé, économie et Etat : pouvoir et puissance de l'illicite », pp. 8-13, *Diplomatie*, n°26, avril-mai 2015
- ROUSSEL (G.), « Le régime des techniques de renseignement », pp. 520-522, *AJ Pénal*, novembre 2015
- ROUSSELOT (P.), « Quel budget pour les services ? », pp. 26-28, *L'ENA hors les murs*, n°442, juin 2014
- RENOUARD (I.), « La coordination du renseignement en France », pp. 9-13, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°30, quatrième trimestre 1997
- SARTINI (V.), « Le CPA 10 : Les forces spéciales, c'est aussi l'armée de l'air », pp. 68-75, *Défense et sécurité internationale*, n°49, juin 2009

- TOUTIN (T.), « Economie souterraine : quand la réalité dépasse le mythe », pp. 171-177, *Cahiers de la sécurité*, n°14, octobre-décembre 2010
- TÜRK (P.), « Les commissions parlementaires et l'état d'urgence », pp. 455-465, *RFDA*, n°3, mai-juin 2016, p. 457.
- VAUDANO (M.) et de CHOISEUL-PRASLIN (C.-H.), « La « mafia » albanaise dans la cour des grands », pp. 54-55, *Diplomatie*, n°26, avril-mai 2016
- VERPEAUX (M.), « L'état d'urgence et les perquisitions administratives : la leçon de droit du Conseil d'Etat », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n°40, 10 octobre 2016, n°2256
- VIEL (M.-T.), « La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le président de la République et le Premier ministre », pp. 141-195, *RDP*, 1993
- WARUSFEL (B.), « Justice et sécurité nationale : l'apport de la loi sur le renseignement », pp. 69-77, *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°31, juillet 2015
- WARUSFEL (B.), « Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale, *Cahiers de la sécurité*, n°14, octobre-décembre 2010.
- WARUSFEL (B.), « Le sixième rapport annuel de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », pp. 38-41, *Droit et défense*, 98/2, 2^e trimestre 1998
- WARUSFEL (B.), « Le cinquième rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », pp. 41-43, *Droit et Défense*, n°97/3, 3^e trimestre 1997
- WARUSFEL (B.), « Le contrôle du secret de la défense nationale : une exigence de l'Etat de droit », pp. 23-32, *Droit et défense*, 96/4, 3^e trimestre 1996
- WARUSFEL (B.), « La réforme du SGDN et ses enjeux », pp. 33-35, *Droit et défense*, n°95/4, octobre 1995
- WARUSFEL (B.), « Le troisième rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », pp. 45-46, *Droit et Défense*, n°95/3, juillet 1995
- WARUSFEL (B.), « Les notions de défense et de sécurité en droit français », pp. 11-20, *Droit et défense*, n°9/4, octobre 1994
- WARUSFEL (B.), « Le deuxième rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », pp. 47-49, *Droit et Défense*, n°94/3, juillet 1994
- WARUSFEL (B.), « Structures et évolutions du renseignement en France », pp. 26-35, *Droit et défense*, 94/1, janvier 1994
- WATIN-AUGOUARD (M.), « La Commission nationale de déontologie de la sécurité », pp. 31-37, *Droit et défense*, 2001/1, janvier-mars 2001
- WATIN-AUGOUARD (M.), « Défense et réforme du Code pénal », pp. 28-39, *Droit et défense*, n°93/1, mai-juin 1993, p. 29.

VI – NOTES, OBSERVATIONS, COMMENTAIRES ET CHRONIQUES DE JURISPRUDENCE

- ASCENSI (L.), Note sous Cass. crim., 8 juillet 2015, *AJ Pénal*, janvier 2016, p. 45.
- FINIELZ (R.), Note sous Cass. crim., 26 juin 2007, *RSC*, 2008, p. 362.
- FINIELZ (R.), Note sous Cass. crim., 23 mai 2006, *RSC*, 2006, p. 853.
- FOUGERES (A.), Conclusions sur TA Nîmes, 12 juillet 2016, Consorts Chennouf, pp. 1823-1829, *AJDA*, n°32, 3 octobre 2016.
- FRAYSSINET (J.), Note sous CE, 30 novembre 1984, *M. Benhaim*, *AJDA*, 20 juillet 1995, p. 568

- FRAYSSINET (J.), Note sous CE, 23 juin 1993, *M. Ruwayha*, pp. 146-148, *AJDA*, 21 février 1994
- GOHIN (O.), Note sous CE Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, Req. n°140377, *D.*, 1993
- GOHIN (O.), Note sous CE, 9 septembre 1996, *Ministre de la Défense c./ M. Collas et autres*, *D.*, 1996
- GOTTOT (S.), Note sous CE, 19 octobre 2016, pp. 581-587, *AJDA*, n°10, 20 mars 2017
- PARIZOT (R.), « Surveiller et prévenir... à quel prix ? Commentaire de la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement », pp. 1816-1824, *JCP*, n°41, 5 octobre 2015
- PETTITI (L.-E.), « Commentaire sous Kruslin et Huvig c/ France », pp. 614-620, *RSC*, n°3, juillet-septembre 1990
- PRADEL (J.), « Commentaire de la loi n°91-646 du 10 juillet 1991 », pp. 49-59, *D.*, 1992, p. 49.
- RIGAUD (J.), concl. sur CE, section, 6 décembre 1968, *Ministre des Armées c/ Ruffin*, *RDP*, 1969, p. 703
- ROBLOT-TROIZIER (A.), Note sous CE, sect., 11 décembre 2015, *M. C. Domenjoud*, n°395009 et Conseil constitutionnel, 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*, n°2015-527 QPC, *RFDA*, n°1, janvier-février 2016, p. 125.

VII – RAPPORTS, DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

- ADAM (P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement*, Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017
- ADAM (P.), *Rapport sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales*, Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des Forces armées, n°3066, 16 septembre 2015
- ADAM (P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012*, Assemblée nationale, n°1012, Sénat, n°557, 30 avril 2013
- BALLADUR (E.), *Une Ve République plus démocratique*, Comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, La documentation française, Paris, 2007
- BATHO (B.) et BENISTI (J.-A.), *Rapport sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°4113, 21 décembre 2011
- BAUER (A.), *Fichiers de police et de Gendarmerie : comment améliorer leur contrôle et leur gestion ?*, La documentation française, Paris, 2006
- Bauer (A.), SOULLEZ (C.) et VENTRE (A.-M.), *Mieux contrôler les fichiers de police pour protéger les libertés*, La documentation française, Paris, 2008
- BEAUDOUIN (P.) et FROMION (Y.), *Rapport relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, n°1615, tome I, 8 avril 2009
- BENBESSA (E.) et TROENDLE (C.), *Rapport d'information sur la mission « désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe »*, Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°438, 22 février 2017.

- BERGÉ-LAVIGNE (M.) et NOGRIX (P.), *Rapport d'information sur le rôle des drones dans les armées*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°215, 22 février 2006
- BLESSIG (E.), *Avis relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation, de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°1552, 25 mars 2009
- BLIN (B.), *Rapport général fait sur le projet de loi de finances pour 1988, adopté par l'Assemblée nationale*, Tome III, Annexe 26, Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat, n°88, 21 novembre 1988
- BOCKEL (J.-M.), *Rapport d'information sur La cyberdéfense : un enjeu mondial, une priorité nationale*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n°681, Sénat, 18 juillet 2012
- BOCKEL (J.-M.) et MASSERET (J.-P.), *Avis fait sur le projet de loi de finances pour 2015, Tome IX, Direction de l'action du Gouvernement : Coordination du travail gouvernemental*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°110, 20 novembre 2014
- BOUCHERON (J.-M.), *Rapport d'information sur le renseignement par l'image*, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale, 4 juillet 2001
- BOYER (L.), *Rapport sur la gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services relevant du ministre de l'Intérieur qui contribuent, à un titre quelconque, à assurer le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens*, Commission de contrôle, Sénat, n°347, 29 mai 1991
- BRUNEAU (I.), *Avis fait sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096), Tome II, Défense : Environnement et prospective de la politique de Défense*, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, n°3115, 8 octobre 2015
- CARAYON (B.), *Rapport sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire au renseignement*, Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°83, 18 juillet 2007
- CARAYON (B.), *Rapport d'information sur la stratégie de sécurité économique nationale*, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale, n°1664, 9 juin 2004
- CARRERE (J.-L.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011*, Assemblée nationale, n°83, Sénat, n°672, 17 juillet 2012
- CARREZ (G.) et CARAYON (C.), *Rapport d'information sur le projet de loi de finances pour 2003*, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale, n°256, Annexe n°36, Secrétariat général de la défense nationale et renseignement, 10 octobre 2002
- CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés*, Assemblée nationale, n°1056, 24 mai 2013
- Centre d'Etude et de Prospective Stratégique (CEPS), *La défense à l'horizon 2020*, Ed. Sépia, octobre 2013
- Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Principes, mécanismes et pratiques*, Union interparlementaire, Guide pratique à l'usage des parlementaires n° 5, Genève/Belgrade, 2003

- CIOTTI (E.) et MENNUCCI (P.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes*, Assemblée nationale, n°2828, 2 juin 2015
- Commission nationale de l'informatique et des libertés, *29^e rapport d'activité 2008*, La documentation française, Paris, 2009
- Commission nationale de l'informatique et des libertés, *36^e rapport d'activité 2015*, La documentation française, Paris, 2016
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *14^e rapport d'activité 2005*, La documentation française, Paris, 2006
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *15^e rapport d'activité 2006*, La documentation française, Paris, 2007
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *16^e rapport d'activité 2007*, La documentation française, Paris, 2008
- Commission nationale de l'informatique et des libertés, *Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC)*, Rapport remis au Premier ministre le 20 janvier 2009
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *17^e rapport d'activité 2008*, La documentation française, Paris, 2009
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *18^e rapport d'activité 2009*, La documentation française, Paris, 2010
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *19^e rapport d'activité 2010*, La documentation française, Paris, 2011
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *20^e rapport d'activité 2011-2012*, La documentation française, Paris, 2012
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *21^e rapport d'activité 2012-2013*, La documentation française, Paris, 2013
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *22^e rapport d'activité 2013-2014*, La documentation française, Paris, 2014
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *23^e rapport d'activité 2014-2015*, La documentation française, Paris, 2015
- Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2015-2016*, La documentation française, Paris, novembre 2016
- Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2013 : Le droit souple*, La documentation française, Paris, 2013
- Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2012 : Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, La documentation française, Paris, 2013
- Conseil d'Etat, *Rapport public 2001 : Les autorités administratives indépendantes*, La documentation française, Paris, 2001
- Conseil de l'Europe, *Forces armées et sécurité : quel contrôle démocratique ?*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2009
- Conseil de l'Europe, *La lutte contre le terrorisme. Les normes du Conseil de l'Europe*, éditions du Conseil de l'Europe, 4^e éd., août 2007
- Cour des comptes, *Référé sur les interceptions judiciaires et la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)*, 18 février 2016, p. 4.
- COURTOIS (J.-P.), *Rapport fait sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Sénat, Commission des lois, n°117, 6 décembre 2005
- Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, La Documentation française, Paris, 2008

- Défense et sécurité nationale : le Livre blanc. Les Débats*, Odile Jacob/La Documentation française, juin 2008
- DELEBARRE (M.), *Rapport d'information sur la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme*, Assemblée nationale, n°1716, 6 juillet 2004
- DOMINATI (P.), *Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »*, Commission des finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015
- FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *Rapport relatif aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016
- Fondation pour les études de défense nationale, *La politique de défense de la France. Textes et documents*, Paris, 1989
- GARREC (R.), *Rapport sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°337, 20 juin 2007
- GAUTIER (J.), REINER (D.) et PINTAT (X.), *Avis sur la loi de finances pour 2016, Défense : Equipement des forces*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°166, Tome VIII, 19 novembre 2015
- GROUARD (S.) et SAUGUES (O.), *Rapport d'information sur les enjeux stratégiques et industriels du secteur spatial*, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 5 février 2008
- GUERRIER (C.), *Etude de droit comparé en matière d'organismes de contrôle pour les interceptions de télécommunications*, Département droit, économie, finances et sociologie (DEFIS), Telecom & Management Sud Paris, janvier 2009
- GUYARD (J.), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les sectes*, Assemblée nationale, n°2468, 22 décembre 1995
- IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOEFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Etudes de l'IRSEM, n°22, 2012
- LAMBERT (A.), *Rapport général fait sur le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale, Tome III, Annexe n°34, Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat, n°77, 21 novembre 1995*
- LAURENT (S.-Y.), *Pour une véritable politique publique du renseignement*, Institut Montaigne, étude juin 2014
- LELLOUCHE (P.) et CHAUVEAU (G.-M.), *Rapport d'information sur la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs*, Assemblée nationale, n° 2788, 7 décembre 2000
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, La Documentation française, Paris, 2013
- Livre blanc sur la défense 1994*, La Documentation française, Paris, 1994
- Livre blanc sur la défense 1972*, CEDOCAR, Paris, 1972
- LOGEROT (F.), *Note à l'intention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux*, 10 octobre 2001
- MARCILHACY (P.) et MONORY (R.), *Rapport des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques*, Commission de contrôle, Sénat, n°30, 25 octobre 1973

- MARSAUD (A.), *Rapport sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°2681, 16 novembre 2005
- MEZARD (J.), *Rapport sur la proposition de loi organique, modifiée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant statut général des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes*, Commission des lois constitutionnelles de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, Sénat, n°254, 21 décembre 2016
- de MONTGOLFIER (A.), *Rapport général fait sur le projet de loi de finances pour 2016, Tome III : Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales (Seconde partie de la loi de finances), Annexe n°29 a, Sécurités (Gendarmerie nationale ; Police nationale)*, Commission des finances, Sénat, n°164, 19 novembre 2015
- PAECHT (A.), *Rapport d'information sur les systèmes de surveillance et d'interception électroniques pouvant mettre en cause la sécurité nationale*, Commission de la défense et des forces armées, Assemblée nationale, n°2623, 11 octobre 2000
- PAUL (C.) et FERAL-SCHUHL (C.), *Rapport d'information sur le droit et les libertés à l'âge numérique*, Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge numérique, Assemblée nationale, n°3119, 8 octobre 2015
- POISSON (J.-F.) et Kader ARIF (K.), *Rapport de la mission d'information sur les moyens de Daech*, Tome I, Assemblée nationale, n°3964, 13 juillet 2016
- PELIN (P.), *Avis fait sur le projet de loi (n°3096) de finances pour 2016, Tome XIII, Sécurité*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°3117, 8 octobre 2015
- RABAULT (V.), *Rapport fait sur le projet de loi de finances pour 2016, Annexe n°11, Défense : Préparation de l'avenir*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Assemblée nationale, n°3110, 8 octobre 2015
- RAFFARIN (J.-P.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015*, Assemblée nationale, n°3524, Sénat, n°423, 25 février 2016
- RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°4281, 6 décembre 2016
- REINER (D.), GAUTIER (J.) et LARCHER (G.), *Rapport d'information sur le renforcement des forces spéciales françaises*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°525, 13 mai 2014
- ROMANI (R.), *Rapport d'information sur la cyberdéfense*, Commission des affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Sénat, n°449, 8 juillet 2008
- SGDSN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Secrétariat général de la défense nationale, La Documentation française, Paris, 2006
- SUEUR (J.-P.), *Rapport relatif à la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013*, Assemblée nationale, n°1886, Sénat, 462, 16 avril 2014
- Syndicat de la magistrature, *Rapport collectif sur l'état d'urgence. L'urgence d'en sortir*, 2016, p. 10

TAITTINGER (P.-C.), *Rapport fait sur le projet de loi, après déclaration d'urgence, modifiant l'article 17 de l'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°148, 14 décembre 1972

VEDEL (G.), *Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au président de la République*, Comité consultatif pour une révision de la Constitution, La documentation française, Paris, 1993

URVOAS (J.-J.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014*, Assemblée nationale, n°2482, Sénat, Sénat, n°201, 18 décembre 2014

URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013

VANDEWALLE (Y.) et VIOLLET (J.-C.), *Rapport d'information sur les drones*, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, n°2127, 1^{er} décembre 2009

de la VERPILLIERE (C.), *Avis fait sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096), Tome III, Défense : Soutien et logistiques interarmées*, Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, n°3115, 8 octobre 2015

VINÇON (S.), *Avis sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement*, Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°339, 20 juin 2007

WARSMANN (J.-L.), *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2010*, Assemblée nationale, n°3044, Sénat, n°188, 17 décembre 2010

Résumé :

Si les activités de renseignement public n'étaient pas encadrées, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a permis de créer un cadre juridique du renseignement, tout en mettant en avant la communauté du renseignement. Cet encadrement juridique des activités de renseignement s'exerce dans le but de faire face aux menaces à la sécurité nationale. Cet encadrement juridique est aussi une avancée qui a permis d'ériger le renseignement public comme une politique publique, nécessaire pour protéger les intérêts fondamentaux de la Nation, et a été complété par un contrôle concret de ces activités de renseignement.

Descripteurs : Renseignement / Sécurité nationale / Conseil national du renseignement / Contre-ingérence / Terrorisme / Techniques de recueil du renseignement / Code de la sécurité intérieure / Intérêts fondamentaux de la Nation

Title and Abstract : Public intelligence and national security

As the activities of public intelligence services were not regulated before, the law on intelligence dated July 24th, 2015 allowed to create a legal framework of intelligence, while showcasing the intelligence community. This legal framework of intelligence activities is meant to deal with the threats to national security. This legal framework is also a breakthrough allowing to turn public intelligence into public policy, which is required to protect the fundamental interests of the Nation, and it has been completed by an effective control of these intelligence activities.

Keywords: Intelligence / National security / National intelligence Council / Counter-intelligence / Terrorism / Techniques of intelligence-gathering / Internal security code / Fundamental interests of the Nation