

N° 2482

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 décembre 2014

N° 201

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 18 décembre 2014

DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT

RAPPORT

relatif à l'activité de la **délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014**

Par

M. Jean-Jacques URVOAS,

Député

Déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale
par M. Jean-Jacques URVOAS

Président de la délégation.

Déposé sur le Bureau du Sénat
par M. Jean-Pierre RAFFARIN

Premier vice-président de la délégation.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I^{ER}. UNE DPR RÉNOVÉE, LES APPORTS DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019	13
A. UN CONTRÔLE DE RESPONSABILITÉ RECONNU ET UNE POLITIQUE PUBLIQUE CRÉÉE	13
B. UN ÉLARGISSEMENT CONSÉQUENT DES MOYENS D'INFORMATION .	14
C. UNE INTÉGRATION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DES FONDS SPÉCIAUX	19
D. UNE EXTENSION MODÉRÉE DES CAPACITÉS D'AUDITION	22
E. UNE COMPOSITION INCHANGÉE	25
F. LES MOYENS MATÉRIELS	25
G. UNE ÉVOLUTION POSSIBLE DU PÉRIMÈTRE DE LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT	26
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE I^{ER}	27
CHAPITRE II. L'ORGANISATION DU TRAVAIL DURANT L'ANNÉE 2014	29
A. MISE EN PLACE DE LA DPR ET ORGANISATION DU TRAVAIL	29
B. DÉPLACEMENTS À L'ÉTRANGER	29
C. CYCLE D'AUDITIONS THÉMATIQUES	31
1. Le renseignement économique	31
2. Cadre juridique et ressources humaines des services de renseignement	31
3. La réforme du renseignement intérieur	32
4. Le monde après les révélations d'Edward Snowden	33
D. RÉUNION EXTRAORDINAIRE DE LA DPR	33
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE II	37

CHAPITRE III. LE DÉFI DU RENSEIGNEMENT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER (REF)	39
A. LA PLURIVOCITÉ DE LA PRÉDATION ÉCONOMIQUE	39
1. La permanence d'un espionnage économique agressif.....	39
2. Un espionnage paré des vertus de la légalité	40
3. L'irrépressible montée en puissance de la grande criminalité organisée et de la grande délinquance financière internationales	45
4. Une définition inaboutie du renseignement économique et financier	46
B. UNE PRISE EN CHARGE CONTRASTÉE DU REF PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT	47
1. Tracfin : un service aux potentialités inexploitées.....	47
2. La DNRED, le discret service de renseignement des douanes	50
3. La mutation à poursuivre de la DGSI en matière de REF	53
4. La DGSE en peine d'orientation.....	54
5. Un secteur militaire structuré autour de l'action de la DRM et de la DPSD	54
C. BERCY ET LE REF : UNE ORGANISATION À CONSTRUIRE	55
1. Les profondes défaillances de la gestion du REF à Bercy	55
2. Le Comité de pilotage du renseignement économique et financier : une modeste tentative pour parer au plus pressé	58
3. Amplifier les efforts accomplis : les préconisations de la DPR	59
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE III	65
CHAPITRE IV. VERS UN CADRE JURIDIQUE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT	67
A. QUELLE PHILOSOPHIE LÉGISLATIVE ?	70
B. UNE PLURALITÉ DE CONTRÔLES	72
C. DE NOUVELLES TECHNIQUES POUR AFFRONTER LA MUTATION DES MENACES	77
1. Trois moyens d'enquête pour seul viatique	78
2. Des moyens spéciaux d'investigation à étendre	85
D. ENVISAGER DES VOIES DE RECOURS EFFECTIVES POUR LE CITOYEN	88
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE IV	89
CHAPITRE V. POUR UNE GESTION MODERNE DES RESSOURCES HUMAINES	91
A. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES RESSOURCES HUMAINES DE LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT	91
B. LE RAPPORT PÊCHEUR DE 2009	92

C. LA RÉFORME ABOUTIE DE LA DGSE (2009-2014)	94
D. LE (SUR)SAUT CAPACITAIRE DE LA DGSI	97
E. DES DIFFICULTÉS PÉRENNES POUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT MILITAIRES	100
1. Physionomie des ressources humaines de la DRM	100
2. Des problèmes structurels auxquels il convient de remédier.....	101
3. Des difficultés similaires rencontrées par la DPSD	104
F. QUELLES PISTES DE RÉFORME POUR LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT ?	105
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE V	109
CHAPITRE VI. UNE RÉFORME DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR EN BONNE VOIE	111
A. UN NOUVEAU NÉ DANS LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT : LA DGSI.....	111
B. LE SERVICE CENTRAL DE RENSEIGNEMENT TERRITORIAL : DES DÉBUTS RASSURANTS ET PROMETTEURS.....	114
1. Des missions redéfinies	115
2. Une meilleure coordination des entités concourant au renseignement intérieur	117
3. L’insertion au sein de la Sécurité publique.....	118
4. Une gestion des ressources humaines ambitieuse.....	122
5. La question des moyens d’action du SCRT.....	123
C. LES AUTRES ENTITÉS CONCOURANT AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR.....	124
1. La Sous-direction de l’anticipation opérationnelle de la Gendarmerie nationale...	124
2. La Direction du renseignement de la Préfecture de police	126
3. Le Bureau du renseignement pénitentiaire (ministère de la Justice)	128
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE VI	130
CHAPITRE VII. LE MONDE APRÈS LES RÉVÉLATIONS D’EDWARD SNOWDEN	133
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE VII	141
CHAPITRE VIII. COMPLÉMENTS D’INFORMATIONS PARUES DANS LA PRESSE	143
A. LES RELATIONS DGSE/ORANGE (MARS 2014).....	143
B. AFFAIRE « ANNA »/SDIG DES YVELINES (MARS-MAI 2014).....	144
C. LES 200 ÉCOUTES DU SCRT (JUILLET 2014)	145
D. UN DÉSERTEUR À LA DGSE ? (OCTOBRE 2014)	145

E. LA DPR N'AURAIT PAS ACCÈS À L'INSPECTION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT (NOVEMBRE 2014).....	146
F. EXPLOITATION DES AUDITIONS DU CNR ET DU DGSİ AU PARLEMENT	149
ANNEXE 1 : DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT : L'ÉTAT DU DROIT	151
ANNEXE 2 : PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA PROTECTION DU SECRET DES AFFAIRES.....	157
ANNEXE 3 : CHRONOLOGIE DES DIVULGATIONS DE DONNÉES CLASSIFIÉES PAR EDWARD SNOWDEN	165

*« Ni la bravoure de l'infanterie, ni celle de la cavalerie
ou de l'artillerie, n'ont décidé d'un aussi grand nombre
de batailles que cette arme maudite et invisible, les espions. »*
Napoléon au Maréchal Soult.

Ce rapport annuel est le sixième que publie la Délégation parlementaire au renseignement (DPR). Pourtant, par bien des aspects, non seulement il ne ressemble pas à ses prédécesseurs, mais en sus, il correspond à une volonté affirmée d'entériner une véritable rupture avec les pratiques antérieures.

Ainsi ambitionne-t-il de retracer le plus précisément possible la totalité de l'action de la DPR. Or, comme l'écrivait Jean-Pierre Sueur dans son rapport pour avis pour la Commission des lois du Sénat lors du débat préparatoire à la Loi de Programmation Militaire (LPM), le 9 octobre 2013, dans les années qui suivirent sa création, la Délégation avait plutôt *« choisi de s'en tenir dans son rapport public à des indications minimales et très générales sur son organisation et ses activités¹ »*. Cette différence vise à illustrer le changement profond de nature de la Délégation voulu par le législateur. En effet, si hier elle n'avait pour seule mission que de *« suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés² »*, depuis l'adoption de la LPM, sa vocation est dorénavant d'*« exercer le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et [d']évaluer la politique publique en ce domaine³ »*. C'est pourquoi les deux premiers chapitres retracent la mutation engagée dans l'organisation du travail afin de pouvoir rendre des comptes aux citoyens à l'image de ce que pratiquent toutes les autres démocraties occidentales. La France tourne ainsi une curieuse page où

¹ M. Jean-Pierre Sueur, *Avis au nom de la commission des lois, Sénat, n°56, 9 octobre 2013, p. 10.*

² Article 1^{er} de la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.

³ Article 12 de la loi 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.

une structure parlementaire n'avait pour vocation que de produire une analyse à la seule destination du pouvoir exécutif.

Le chapitre 3 porte sur le renseignement économique et financier. Là encore, ce choix se veut symbolique. Historiquement, la recherche de renseignements concernait d'abord des objectifs militaires : il s'agissait de percer l'ordre de bataille d'adversaires potentiels et de le tenir constamment à jour. C'est d'ailleurs ce qui explique que le premier de nos services, la DGSE, est toujours imprégné de cette culture de la guerre que l'on retrouve aussi dans les deux autres services placés sous l'autorité du ministre de la Défense (la Direction du Renseignement Militaire et la Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense). Mais aujourd'hui, leur mission est plus vaste puisque c'est l'État et ses citoyens qu'ils doivent protéger. Et s'il est un domaine où les services jouent pleinement leur rôle au service de la collectivité, c'est bien celui de la lutte contre l'économie souterraine, illégale et parfois mafieuse, et de la finance criminelle⁴. Nos impératifs de sécurité nationale s'étendent non seulement à la défense du territoire, de la population et des ressources nationales, mais aussi à la préservation des capacités économiques de la Nation. L'interdépendance et la concurrence économiques à l'échelle mondiale se sont accrues et se révèlent des sources importantes de tensions et de conflits possibles entre les États. Et de ce fait, l'information s'avère désormais une condition essentielle de la compétitivité. L'action des services - et pas seulement ceux du ministère de l'économie et des finances (Tracfin et la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières) - comporte donc une orientation de plus en plus économique que la DPR a souhaité examiner. Elle en retire d'ailleurs la profonde conviction que l'organisation en la matière reste très perfectible et nécessite une orientation politique assumée.

Comme elle l'avait fait dans son rapport de 2013 – ce qui constitue donc l'un des rares éléments de continuité –, la DPR, dans son chapitre 4, poursuit ses réflexions sur « *l'amélioration du dispositif juridique d'encadrement et de contrôle des services afin que, solide et bien accepté par nos concitoyens, il contribue à accroître la confiance de ceux-ci dans l'action des services de renseignement* ». En effet, dans l'imagerie d'Epinal hexagonale, le renseignement renvoie à de noirs desseins et à une logique non démocratique et non républicaine. Comme le note Yannick Pech, « *les vocables qui y sont associés sont bien souvent ceux d'indic, de délateur, de barbouze et ont trait à des traumatismes enracinés dans la culture historique nationale. Ces références renvoient presque systématiquement à des images négatives, mélanges d'éléments de culture policière et militaire dans leur dimension coercitive et intrusive*⁵ ». Plus prosaïquement, pour la DPR, les services appartiennent à la sphère administrative. N'est-ce pas M. Michel Rocard, alors

⁴ M. Claude Silberzahn, *Au cœur du secret*, Paris, Fayard, 1995, p. 177.

⁵ Yannick Pech, « *Le poids des dispositifs et cultures de renseignement dans la formulation de la politique étrangère. Approche comparée des cas américains et français* », *Stratégie*, janvier 2014, p. 108.

Premier ministre qui reconnaissait que « *le renseignement est l'un des investissements les plus rentables de l'État. Il est l'une des fonctions fondamentales de la sécurité nationale de tout État de droit et constitue une condition nécessaire à la prospérité du pays* »⁶ ? Les services sont donc des administrations reposant sur des fonctionnaires, civils et militaires, ce qui, conformément aux principes démocratiques, doit les conduire à être soumis à toutes les formes de contrôle nécessaires pour préserver les libertés individuelles et collectives. Cette appréhension du renseignement comme une politique publique explique aussi le choix des termes.

En effet, pour la DPR, les services ne sont ni « *spéciaux* » ni « *secrets* ». Certes la presse les qualifie souvent ainsi sans doute parce qu'ils perdent en précision ce qu'ils gagnent en capacité à susciter immédiatement un certain mystère⁷. Mais la DGSE ou la DGSI ne sont pas des institutions secrètes : les sites internet de leurs ministères respectifs leur dédient des espaces, leurs directeurs généraux publient parfois même des entrevues. De plus, comme on pourra le lire plus loin, leurs missions, assurément elliptiques mais tout à fait réelles, sont définies par des textes normatifs. Les services ne sont pas plus spéciaux, sauf peut-être en raison d'un rattachement fonctionnel à l'autorité politique quelque peu original en raison d'une architecture découlant de la dyarchie de l'exécutif que l'on doit à la Constitution de la Ve République. En définitive, la DPR a, d'une part, privilégié la notion de « *services* » pour affirmer clairement que ce sont des organes qui « *servent* » l'État⁸ et, d'autre part, « *de renseignement* » afin d'explicitier leur vocation : trouver ce qu'on veut leur cacher. Ou comme l'écrit l'un des auteurs de référence sur ce sujet aux États-Unis : « *conduire un processus par lequel des informations spécifiques importantes pour la sécurité nationale sont demandées, collectées, analysées et fournies* »⁹.

Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en 2013 en faisait la première des priorités, la DPR lui consacre son chapitre 5 : les ressources humaines. Les exigences inhérentes aux missions imposent que les services puissent disposer en permanence d'un personnel souvent jeune et nécessairement diplômé. Ces impératifs imposent un renouvellement important des effectifs notamment contractuels, avec une priorité portée sur le recrutement de linguistes et de scientifiques. Cela peut uniquement se concevoir grâce à un flux permanent et maîtrisé de recrutements et de départs. Il est donc crucial d'imaginer une politique

⁶ Il a d'ailleurs réitéré cette affirmation dans sa tribune « *Pour une politique du renseignement* », Le Figaro, 6 mars 2008.

⁷ MM. Olivier Forcade et Sébastien Laurent, *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 7.

⁸ M. Sébastien-Yves Laurent, *Atlas du renseignement. Géopolitique du pouvoir*, Paris, Les Presses de SciencesPo, 2014, p. 152.

⁹ M. Mark Lowenthal, *Intelligence, from Secrets to Policy*, Thousand Oaks, CQ Press, 2005.

de ressources humaines rénovée pour l'accompagnement social, humain et économique des évolutions à venir.

Évidemment, un chapitre, le 6^{ème}, est entièrement consacré au suivi de la réforme du renseignement intérieur. La lutte anti-terroriste a peu à peu remplacé le contre-espionnage et les contraintes de la première se sont imposées comme la colonne vertébrale de l'organisation des services au point de structurer un modèle communautaire du renseignement. Le quotidien de nos services repose maintenant sur la coopération certes internationale mais aussi au niveau interne¹⁰. La naissance de la DGSI mais également du Service central du renseignement territorial (SCRT), qui dépend de la Direction centrale de la sécurité publique de la Police, ou encore celle de la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO) au sein de la Gendarmerie nationale, sont autant d'enjeux qui appellent une vigilance de la DPR sur l'articulation entre les missions et les moyens.

Comment faire l'impasse sur les conséquences des « révélations » d'Edward Snowden ? Cet administrateur de systèmes informatiques travaillant pour Booz Allen Hamilton, prestataire auprès du gouvernement des États-Unis, a fui en Russie à l'été 2013. Il a emporté avec lui, sous une forme numérisée, près de 1,7 million de documents classifiés volés principalement à la *National Security Agency* (NSA). Au moment de demander l'asile politique, il qualifiera son acte de défi politique en défense des libertés individuelles dans le monde entier. Son autojustification sera fortement contestée par le gouvernement américain pour qui il n'est qu'un voleur ayant enfreint la loi. Au-delà des mystères et des chausse-trapes qui entourent encore son acte et ses motivations, la publication de documents a créé un contexte « *qui peut être utile* » pour reprendre la formule du Président de la République le 25 octobre 2013. Utile pour rebâtir des partenariats d'occasion avec nos alliés de prédilection ? Utile pour revisiter lucidement les relations entre les consommateurs et les géants commerciaux de l'internet ? Utile pour s'interroger sur le cadre légal qui doit veiller à garantir l'équilibre nécessairement délicat entre surveillance, sécurité, vie privée ? La DPR apporte sa contribution dans le chapitre 7.

Le dernier chapitre est dédié à un retour plus factuel sur l'année 2014 au travers d'articles publiés dans la presse. Au fil des mois, la DPR a relevé des éléments qui l'ont conduite à procéder à des recherches. Ce rapport permet ainsi d'apporter quelques compléments qui vont souvent à rebours des affirmations.

Enfin, nonobstant son souci de répondre aux légitimes attentes de transparence des citoyens, les membres de la DPR ont également conscience que certaines informations portées à leur connaissance doivent être soustraites à la curiosité de nos rivaux comme de nos adversaires. C'est pour parvenir à concilier

¹⁰ M. Philippe Hayez, « Après le terrorisme... : quels enjeux pour les services de renseignement ? », Les cahiers de la sécurité, juillet-septembre 2010, n°13, p. 36.

ces deux impératifs antagonistes qu'il a été décidé de masquer quelques passages sensibles au moyen d'un signe typographique (***) , invariable quelle que soit l'ampleur des informations rendues ainsi illisibles.

Employé par le parlement britannique, ce procédé permet une synthèse entre les logiques ambivalentes. Nos concitoyens pourront ainsi apprécier le raisonnement déployé, sa cohérence, ses principales conclusions, tandis que certains détails resteront protégés sans que l'on puisse critiquer la vacuité du propos ou un « caviardage » excessif. Dans le cas du présent rapport, les passages occultés représentent moins d'une page de texte.

Indubitablement, les années à venir s'annoncent difficiles pour les services de renseignement : confrontés à une inéluctable raréfaction des ressources budgétaires, ils vont prendre en charge une menace plus diverse, plus technique et plus massive. Face à ce phénomène, le risque d'une dispersion des moyens, d'une mauvaise priorisation voire même d'hésitations opérationnelles guette ces administrations frappées des mêmes lourdeurs, des mêmes réticences au changement que toute organisation humaine.

En parallèle, l'exigence de réussite ne souffre aucun faux pas alors même que la très faible culture du renseignement de nos concitoyens rend l'appréhension des réussites quasi impossible.

En substance, les services de renseignement vont incarner des acteurs majeurs de préservation du contrat social, de réduction de l'incertitude, d'appui opérationnel et de réflexion prospective. Des attentes impatientes vont sans doute se concentrer sur eux en même temps que les soupçons vont s'aiguiser en raison de la nécessaire revalorisation de leur cadre d'action.

Nouvelle dissuasion nucléaire, tant en raison de ses bénéfices que des risques qu'il fait encourir à un Gouvernement, le renseignement occupera certainement une place croissante dans le débat public.

Cette nouvelle configuration va nécessiter la plus grande prudence et la plus grande déontologie de la part des observateurs et commentateurs, parlementaires, citoyens et journalistes inclus.

Confrontée à ces tiraillements démocratiques, la Délégation parlementaire au renseignement souhaite offrir un point de vue forgé par les rencontres, les auditions, la prise connaissance de documents, l'expérience acquise de la mission de contrôle. Les membres sont conscients de ce que, au-delà de l'affirmation de la légitimité de la structure à laquelle ils appartiennent, se noue un enjeu plus grand et plus noble ; un enjeu qui forge l'essence même d'une Nation.

*

* *

Réunie le jeudi 11 décembre 2014 sous la présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président, la délégation parlementaire a adopté, à l'unanimité des présents, le présent rapport relatif à son activité pour l'année 2014.

Du fait du renouvellement du Sénat, intervenu en 2014, les sénateurs membres de droit à la date d'adoption du présent rapport, ne sauraient être considérés comme engagés par les analyses, recommandations ou propositions contenues dans ce document.

*

* *

La composition de la délégation parlementaire au renseignement, pour l'année 2014, est la suivante :

– Pour l'Assemblée nationale :

M. Jean-Jacques Urvoas, député SRC, président, président de la commission des Lois ;

Mme Patricia Adam, députée SRC, présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées ;

M. Jacques Myard, député UMP, désigné par le président de l'Assemblée nationale, vice-président de la délégation ;

M. Philippe Nauche, député SRC, désigné par le président de l'Assemblée nationale.

– Pour le Sénat :

M. Jean-Louis Carrère, puis, à compter du renouvellement du Sénat, M. Jean Pierre Raffarin, président de la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, premier vice-président de la délégation ;

M. Jean-Pierre Sueur, puis, à compter du renouvellement du Sénat, M. Philippe Bas, président de la commission des Lois du Sénat ;

M. Michel Boutant, sénateur socialiste, désigné par le président du Sénat.

M. Jean-Patrick Courtois, sénateur UMP, désigné par le président du Sénat.

CHAPITRE I^{ER}. UNE DPR RÉNOVÉE, LES APPORTS DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019

Grâce à la promulgation, le 18 décembre 2013, de la loi de programmation militaire (LPM), la France s'est enfin dotée des moyens juridiques lui permettant d'instaurer un réel contrôle de l'activité du Gouvernement dans le domaine du renseignement. Il s'agit d'une mutation majeure dont la portée a été curieusement peu commentée.

L'idée d'une Délégation parlementaire au renseignement (DPR) avait vu le jour dans une proposition de loi déposée en août 1985 par les députés communistes après l'épisode du *Rainbow Warrior*. Réactivée vingt ans plus tard par le député UMP Alain Marsaud lors de la discussion d'un texte relatif à la lutte contre le terrorisme, elle fut en définitive adoptée en 2007, le gouvernement de M. François Fillon ayant préalablement veillé à la cantonner au « *suivi de l'activité générale* »¹¹ des services et à restreindre sa capacité d'accès à l'information.

Grâce au gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault, une étape historique fut franchie par la LPM, étape dans laquelle les deux Chambres, et singulièrement en leur sein la Délégation parlementaire au renseignement, ont joué pleinement leur rôle en contribuant à l'enrichissement du projet de loi¹². Les progrès réalisés découlent de la relation de sincérité qui s'est établie entre la DPR et les services. En effet, cette confiance avait déjà permis d'aller souvent au-delà de la lettre de la loi du 9 octobre 2007¹³.

A. UN CONTRÔLE DE RESPONSABILITÉ RECONNU ET UNE POLITIQUE PUBLIQUE CRÉÉE

La rénovation de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires¹⁴ a, en premier lieu, promu une mutation philosophique importante en définissant la nature du contrôle exercé par la DPR.

En effet, il s'agit moins de surveiller les administrations elles-mêmes que de contrôler l'usage que peut en faire le pouvoir exécutif. En cas d'anomalie avérée, les parlementaires membres de la DPR peuvent alors en imputer la responsabilité au seul gouvernement et mettre en œuvre les mécanismes prévus par

¹¹ Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.

¹² À ce sujet, on se reportera au rapport de Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury, sur le projet de loi de programmation militaire, doc. AN n° 1551, 14 novembre 2013.

¹³ M. Jean-Pierre Sueur, Avis rendu au nom de la commission des lois, 9 octobre 2013, Sénat, n°56, p. 11.

¹⁴ Lequel article avait été créé par la loi précitée de 2007.

la Constitution en application de la séparation des pouvoirs. De telle sorte que, s'inspirant de l'article 24 de la Constitution, la Délégation exerce désormais « *le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine* ».

La France ne fait donc pas partie de la poignée de pays (États-Unis, Norvège...) dans lesquels le contrôle parlementaire s'apparente à une forme de surveillance des opérations en cours. On pourrait de prime abord le regretter mais il s'agit, en réalité, d'une heureuse précaution. D'abord parce qu'aux États-Unis, l'expérience a démontré qu'en réponse à ce qu'ils perçoivent comme une « entrave » posée par le Congrès à leur action, les gouvernements ont multiplié les procédés pour le contourner (extra-territorialisation comme sur la base de *Guantanamo bay*, externalisation par l'appel à des prestataires privés...). Ensuite parce que le nouveau texte se devait de respecter une décision du conseil Constitutionnel qui, en 2001, a interdit au législateur de s'intéresser aux « *opérations en cours*¹⁵ », sans qu'il en précise réellement les motivations et qu'il ne définisse cette notion.

Cette décision procédait d'une saisine par les sénateurs qui contestaient le surcroît de prérogatives octroyé au Parlement en matière de contrôle des fonds spéciaux. Les sénateurs écrivaient que « *ces prérogatives sont excessives et mettent en péril la sécurité des opérations des services secrets, ainsi que, par conséquent, la séparation des pouvoirs elle-même* ¹⁶. »

Au surplus, la législation, en érigeant le renseignement au rang de politique publique, a suscité un changement important : en effet, si en France les services participaient jusqu'à présent *de facto* à la stratégie de sécurité nationale, ils y sont désormais associés *de jure* puisque l'article L. 1111-1 du code de la défense qui définit cette stratégie évoque, en son deuxième alinéa, le concours de « *l'ensemble des politiques publiques* ».

B. UN ÉLARGISSEMENT CONSÉQUENT DES MOYENS D'INFORMATION

Naturelle contrepartie à l'extension des prérogatives de la DPR, le pouvoir d'information de l'instance a été notablement accru. Le texte adopté mérite d'être cité intégralement :

Afin d'assurer sa mission de contrôle, la DPR « *est destinataire des informations utiles à l'accomplissement de sa mission. Lui sont notamment communiqués :*

1° la stratégie nationale du renseignement ;

¹⁵ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

¹⁶ Saisine du Conseil constitutionnel en date du 20 décembre 2001 présentée par plus de soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n° 2001-456 DC.

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 désignés par décret ;

4° des éléments d'appréciation relatifs à l'activité générale et à l'organisation des services spécialisés de renseignement.

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.

Ces documents, ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter ni sur les opérations en cours de ces services, ni sur les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard, ni sur les procédures et méthodes opérationnelles, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement. »

Ces précisions fondamentales remplacent la simple évocation des « éléments d'appréciation » autrefois adressés par les ministres aux parlementaires. Les différentes versions du projet de loi permettent de mesurer la portée des modifications apportées.

Dans l'écriture originelle du Gouvernement, transmise au Sénat, le 2 août 2013, la Délégation était « *informée de la stratégie nationale du renseignement (SNR) et du plan national d'orientation du renseignement (PNOR)* ». Comme le rappela avec précision Mme. Patricia Adam, présidente de la commission de la Défense et des forces armées et rapporteure du projet de loi « *la SNR est un document qui aura pour vocation de fixer, pour une période de trois à cinq ans, les grands axes de la politique du Gouvernement en matière de renseignement* »¹⁷. Ce document sera rendu public à l'inverse du second qui sera « *à vocation opérationnelle et naturellement couvert par le secret de la défense nationale* »¹⁸. Explicitant l'intention, le ministre de la Défense précisa le 21 octobre 2013 devant la seconde Chambre qu'il s'agissait de permettre aux députés et sénateurs membres de la DPR « *d'avoir connaissance des principaux documents d'orientation gouvernant l'activité des services* ». Soucieux de clarifier ce qu'il percevait comme une ambiguïté, M. Jean-Louis Carrère, alors président de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées, proposa de modifier le texte pour indiquer que « *la stratégie nationale du renseignement est transmise [à la DPR], laquelle prend connaissance du plan national d'orientation du renseignement* ». Le choix des termes impliquait alors que la DPR conservât le premier document et qu'elle disposât, au moins temporairement, du second.

¹⁷ Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury, rapport sur le projet de loi de programmation militaire, Assemblée nationale, 14 novembre 2013, doc. AN n°1551.

¹⁸ Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury, op. cit.

L'écriture continua d'évoluer à l'Assemblée où, sur la suggestion de la commission des Lois¹⁹, 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.

Ainsi, conformément aux nouvelles dispositions législatives, la Délégation a-t-elle reçu, en octobre 2014, la Stratégie nationale du renseignement. Ce document a d'ailleurs fait l'objet d'une publication par l'Académie du renseignement. De surcroît, à l'occasion d'une réunion de la DPR tenue le 27 novembre dernier, le coordonnateur national du renseignement a présenté le PNOR, document classifié.

En parallèle, le texte du Gouvernement prévoyait également la présentation d'un rapport annuel de synthèse des crédits du renseignement, répondant ainsi à une préconisation de la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement conduite par la commission des Lois de l'Assemblée²⁰.

La vocation de ce rapport est de permettre au Parlement de disposer d'une vision globale des crédits affectés aux services. Et à cette fin, la mission précitée avait émis le souhait que le gouvernement établît annuellement un document de politique transversale (DPT) relatif aux activités de renseignement, selon les modalités prévues par l'article 128 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2005. En effet, lors de chaque exercice budgétaire, le gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes ne relevant pas d'une même mission. Le gouvernement ayant eu l'occasion de préciser que ce DPT lui semblait paradoxalement plus restrictif que le rapport envisagé, la loi promulguée n'y fait aucune référence.

Le rapport annuel a été transmis pour la première fois par le Gouvernement à la Délégation parlementaire en septembre dernier.

¹⁹ Patrice Verchère, *Avis rendu au nom de la commission des Lois, Assemblée nationale, 6 novembre 2013, doc. AN n° 1531.*

²⁰ MM. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, *Pour un « État secret » au service de notre démocratie, rapport d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, doc. AN n° 1022, 14 mai 2013, 205 p.*

Encadré n° 1 : Le premier rapport annuel exhaustif des crédits consacrés au renseignement

Les données figurant dans ce document sont présentées en deux ensembles :

- les crédits des six services de renseignement, auxquels sont ajoutés les crédits de l'Académie du renseignement et de la Coordination nationale du renseignement ;

- les crédits des administrations *concourant* au renseignement. Il s'agit de la direction générale pour l'armement (ministère de la Défense), au titre de certaines études amonts et d'achats de matériels techniques, de l'état-major des armées, du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, au titre des investissements interministériels, du haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère des Finances et des comptes publics, au titre de crédits versés à des opérateurs téléphoniques, du groupement interministériel de contrôle et de la composante « renseignement » de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris.

Le document présente les crédits de paiements dévolus à chacun des services en mettant en rapport les crédits prévus pour 2013, ceux effectivement consommés et, enfin, ceux prévus pour 2014.

Il en ressort que les crédits de paiement du premier ensemble atteignent 1,45 milliard d'euros pour 2014 (soit une hausse de 5,5 %). Les crédits de paiement du second ensemble atteignent 529 millions d'euros. Au total, la « fonction renseignement » représente donc un effort de 1,98 milliard d'euros en 2014.

Sur la forme, le document se rapproche de la présentation synthétique des documents de politique transversale, prévus par la LOLF. Cela est conforme aux intentions du législateur.

Trois différences majeures peuvent être relevées avec les DPT. La première réside dans l'absence d'objectifs assortis d'indicateurs chiffrés. En effet, le domaine du renseignement ne se prête pas à une telle démarche, ce qui ne nuit d'ailleurs en rien à la qualité de l'information transmise aux parlementaires. La deuxième différence relève de la présentation des crédits : les crédits de l'année à venir, prévus par le projet de loi de finances, ne figurent étonnamment pas dans ce document. **Cette dernière lacune limite l'appréciation que les membres de la délégation peuvent porter sur l'évolution de ces crédits.** Dans le même ordre d'idées, la troisième différence porte sur l'absence de présentation des autorisations d'engagement. Si cette information est de peu d'utilité s'agissant des dépenses de personnels, (puisque en cette matière les autorisations d'engagement sont globalement égales aux crédits de paiements), il n'en est pas de même pour les dépenses d'investissement. **Compte tenu des enjeux financiers, une présentation des autorisations d'engagement pour les crédits d'investissements permettrait de mieux mesurer les montants en cause et, surtout, le volume des crédits de paiement qui devront être ouverts dans les années à venir compte tenu des engagements pris²¹.**

Enfin, le document étant établi en septembre, il pourrait être utile, à l'avenir, de présenter également **la prévision de dépenses pour l'année en cours.** Cette observation pourrait être quelque peu tempérée par le fait que, compte tenu de la sanctuarisation des crédits du renseignement, le taux de consommation des crédits est très élevé (99,85 % en 2013), ce qui rend moins aiguë la nécessité de connaître le taux prévisible de consommation des crédits.

²¹ Des préconisations sont en conséquence formulées au sein du chapitre V du présent rapport.

Enfin, un rapport annuel d'activité de la communauté française du renseignement doit être porté à la connaissance de l'instance spécialisée du Parlement. À la date de rédaction du présent rapport, ce document n'a pas encore été réalisé.

Ainsi, la loi aura donc institué trois documents (la stratégie nationale du renseignement, un rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits consacrés au renseignement, un rapport annuel d'activité des services spécialisés de renseignement) et reconnu une existence légale à un quatrième (le plan national d'orientation du renseignement²²). 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. 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 du 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 jusqu'alors gravement défaut.

Au cours des travaux parlementaires, un autre débat porta sur la destination des futures productions de l'Inspection du renseignement (légalement créée par ce biais²³).

Le Sénat avait en effet adopté un amendement permettant à la DPR de prendre connaissance de ses rapports. Il a semblé à l'Assemblée nationale que la systématique de cette disposition l'exposait à une censure du Conseil constitutionnel puisqu'elle portait atteinte à la séparation des pouvoirs. En outre, dans certains cas, les rapports en question auraient pu comporter des éléments relatifs à des opérations en cours. Par ailleurs, une telle mesure induisait le risque que les corps d'inspection « retinssent leur plume » en raison de la publicité éventuelle dont leurs écrits étaient susceptibles de faire l'objet. La commission des Lois de l'Assemblée nationale a donc préféré doter la DPR d'une faculté de sollicitation du chef du Gouvernement.

Dans ces conditions et à l'avenir, le Premier ministre, interlocuteur naturel des parlementaires en ce domaine, décidera ou non de répondre favorablement à leurs demandes. La séparation des pouvoirs est alors respectée au même titre que le secret entourant les « opérations en cours ». Toutefois, la responsabilité politique du gouvernement sera évidemment engagée lorsqu'il transmettra les rapports ou refusera de le faire – encourageant dans ce dernier cas le risque que les parlementaires lui en tiennent grief et manifestent publiquement leur désapprobation.

²² Le PNOR avait été implicitement institué en 2009 avec la création du Conseil national du renseignement.

²³ De plus amples détails concernant la genèse de l'ISR figurent au chapitre VIII du présent rapport.

Évidemment, les limites dans la prise de connaissance par les parlementaires de certaines informations ont été maintenues, en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cependant, la formulation a connu certains changements : par exemple la notion d'« *activités opérationnelles* » présente dans la loi de 2007 a été remplacée par celle d'« *opérations en cours* » employée par le Conseil. De même, il a été ajouté l'impossibilité de communiquer des éléments relatifs aux procédures et méthodes opérationnelles des instances de renseignement, cœur du réacteur des services qui n'intéresse pas les parlementaires dans l'exercice de leur contrôle tel que précédemment défini.

Enfin, la règle du « tiers service » a été conservée (règle qui empêche de prendre connaissance de renseignements fournis à nos services par leurs homologues étrangers). Ce point n'a pas donné lieu à des débats parlementaires lors de l'examen de la LPM en dépit de son caractère stratégique. En effet, cette règle n'est pas toujours opposable aux parlementaires (aux États-Unis notamment), en même temps qu'elle fait l'objet de dénonciations régulières par des ONG, lesquelles considèrent qu'elle permet d'occulter de coupables pratiques²⁴. La DPR n'a pas encore tranché cette problématique qui pourrait à l'avenir induire une modification de la loi.

Au final, tous les changements introduits se caractérisent donc par un réel souci de cohérence et de lisibilité dans la rédaction de la loi.

Ainsi est-il désormais clairement établi que la DPR contrôlera l'action du Gouvernement en matière de renseignement et qu'elle procédera à l'évaluation de la politique publique en ce domaine. À cette fin, elle sera naturellement destinataire des informations utiles à l'accomplissement de sa mission.

C. UNE INTÉGRATION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DES FONDS SPÉCIAUX

C'est par l'entremise de deux amendements déposés par l'exécutif à l'article 154 de la loi de finances pour 2002 que fut créée la Commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS), « *chargée de s'assurer* » que ces derniers « *sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi de finances* ». Pour exercer ce contrôle, la structure disposait de pouvoirs étendus : toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission devaient lui être fournies. Elle était notamment en droit de prendre connaissance de « *tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l'emploi des fonds correspondants* », et pouvait également se faire présenter « *les registres, états, journaux, décisions et toutes pièces justificatives propres à l'éclairer* ».

²⁴ On lira notamment le rapport d'Human rights watch, « Sans poser de questions » La coopération en matière de renseignement avec des pays qui torturent, 29 juin 2010.

Abusivement présentée par le Livre blanc de 2008 comme une « *autorité administrative indépendante* »²⁵, la CVFS, bien que théoriquement composée à parité de parlementaires et de magistrats de la Cour des Comptes, a été, dès l'origine, considérée par le Conseil constitutionnel comme l'une des formes du contrôle parlementaire²⁶. Dès lors, les premiers présidents successifs de la haute juridiction, M. Philippe Seguin puis M. Didier Migaud, n'ont jamais souhaité désigner de membres pour y siéger.

Tirant les conséquences de ces refus répétés, les rapports de 2011 et de 2012 de la DPR, puis celui de la mission d'évaluation de la commission des Lois en 2013 préconisèrent l'absorption de la CVFS par la Délégation afin d'étoffer et d'unifier le spectre du contrôle parlementaire. Le gouvernement a suivi cette préconisation et l'article 13 de la loi de programmation militaire dispose que « *la commission de vérification constitue une formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement. Elle est composée de deux députés et de deux sénateurs, membres de la délégation parlementaire au renseignement, désignés de manière à assurer une représentation pluraliste. Le président de la commission de vérification est désigné chaque année par les membres de la délégation.* »

Comme le souligna Mme Patricia Adam « *il ne s'agit pas d'une fusion, car [...] la commission devient une formation spécialisée de la DPR* »²⁷. Initialement envisagée, la fusion totale des deux organismes se révéla impossible pour deux raisons. La première tenait 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 renseignement²⁸.

Néanmoins, le travail d'amendement de l'Assemblée fut conséquent sur cet article. Le gouvernement l'avait simplement conçu comme une transposition des éléments créés en 2001. Par exemple, il ne tenait guère compte du fait que la CVFS, bien que formation spécialisée, devenait une émanation de la DPR et qu'il était dès lors aberrant de confier sa composition aux présidents de deux chambres. L'Assemblée a préféré adopter un mode de désignation interne à la DPR, « *de*

²⁵ Défense et sécurité nationale : Le Livre Blanc, Paris, Odile Jacob, 2008, p. 140.

²⁶ Cf. la décision précitée de décembre 2001.

²⁷ Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury, rapport n°1551, op. cit, p. 14.

²⁸ Le Conseil avait validé le fait que certains parlementaires (siégeant au sein de la CVFS) jouissent de ce droit sans que l'on puisse pour autant l'étendre à l'ensemble d'entre eux.

manière à assurer une représentation pluraliste », là où le Sénat avait envisagé une « *représentation de la majorité et de l'opposition* ». Or, si cette dernière est bien définie en droit parlementaire, il en va tout autrement pour la première, ce qui laissait présager pour la suite de probables et inutiles difficultés exégétiques. De même, la désignation du président de la CVFS a-t-elle été confiée à ses membres et non aux présidents des deux chambres.

Enfin, la question de la présentation du rapport annuel a fait l'objet d'une réécriture de deux alinéas du projet de loi, synthétisés en un seul qui établit une préséance républicaine. À l'avenir, le rapport sera d'abord présenté aux membres de la DPR qui n'appartiennent pas à la CVFS²⁹, puis aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des Finances des deux chambres, puis au Président de la République et au Premier ministre. Ces deux derniers bénéficiaient jusqu'alors d'une antériorité qui conduisait la CVFS à travailler en priorité pour l'exécutif. Pareil usage ne pouvait convenir à un organe pleinement parlementaire.

Il faut d'ailleurs noter que ces modifications protocolaires ne concernent pas la remise du rapport de la DPR, laquelle continuera donc de favoriser le pouvoir exécutif à qui elle « *adresse des recommandations* » qu'elle « *transmet* » ensuite aux présidents des deux assemblées. La commission des Lois de l'Assemblée nationale a toutefois été suivie lorsque, afin de ne pas entamer le rôle centralisateur du Premier ministre, il s'est agi de ne pas rendre les ministres compétents destinataires tant du rapport de la DPR que de celui de la CVFS – ce qui n'est pas anodin.

En effet, dans la mesure où le Premier ministre dirige en droit « *l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale* »³⁰, il était légitime de préserver sa position non seulement en tant que chef de l'interministérialité dans le domaine du renseignement, mais aussi en tant que principal interlocuteur de la Délégation. Sa centralité revêt ici toute son importance dans le cadre d'une dyarchie déséquilibrée. Pour compenser le poids pris par le chef de l'État en ce domaine, il est nécessaire que l'action gouvernementale soit réellement conduite par le chef du Gouvernement.

En définitive, l'intégration réalisée constitue une excellente nouvelle. Mais pour qu'elle puisse pleinement produire ses effets, il conviendrait d'en ajuster les modalités administratives. En effet, pour le moment, les secrétariats de la DPR et de la CVFS, dont elle constitue une formation spécialisée, ne sont pas

²⁹ La Commission de vérification des fonds spéciaux est composée, pour l'année 2014, de :
- M. Jean-Louis Carrère auquel a succédé M. Jean-Pierre Raffarin (depuis le renouvellement du Sénat), président, président de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat ;
- M. Jean-Patrick Courtois, sénateur ;
- M. Jacques Myard, député ;
- M. Philippe Nauche, député.

³⁰ Article L. 1131-1 du code de la défense.

nécessairement assurés par les mêmes fonctionnaires de l'Assemblée et du Sénat. Il serait donc judicieux de réfléchir à une évolution dans l'intérêt même du contrôle parlementaire.

D. UNE EXTENSION MODÉRÉE DES CAPACITÉS D'AUDITION

Comme l'écrit M. Olivier Duhamel, « *pour contrôler, il faut savoir. Pour savoir, il faut être informé. Pour être informé, le député peut interroger.* »³¹ Et en la matière, si les pouvoirs d'audition de la DPR ont été élargis, leur extension est restée très maîtrisée, ce qui demeure un regret.

L'article 12 de la LPM prévoit ainsi que « *la délégation peut entendre 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 ainsi que les directeurs en fonction des services spécialisés de renseignement [...]. Les directeurs de ces services peuvent se faire accompagner des collaborateurs de leur choix en fonction de l'ordre du jour de la délégation. La délégation peut également entendre les directeurs des autres administrations centrales ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement.* »

Ces dispositions officialisent d'abord l'existant. Ainsi le coordonnateur national du Renseignement, qui était jusqu'à présent uniquement mentionné à l'article R*1122-8 du code de la défense, trouve ici une reconnaissance légale. Pour autant, son audition ne va pas sans soulever, aux yeux de la DPR, certains problèmes de constitutionnalité.

En effet, aux termes du décret fondateur n° 2009-1657 du 24 décembre 2009, « *le coordonnateur national du renseignement conseille le Président de la République dans le domaine du renseignement* ». Il est donc parfaitement soutenable d'avancer la thèse selon laquelle son audition systématique serait susceptible de remettre en cause l'irresponsabilité parlementaire du chef de l'État (en sus des autres problèmes de constitutionnalité soulevés par cette fonction³²). Aussi l'idée de le rattacher tant à l'Élysée qu'à Matignon se révèle-t-elle séduisante (en le nommant par exemple conseiller renseignement du Premier ministre à l'image de la pratique observable pour le secrétaire général aux affaires européennes qui dépend administrativement des services du Premier ministre mais occupe également les fonctions de conseiller affaires européennes au cabinet du Président de la République). Comment continuer à ignorer son rattachement pour le moins baroque ? Ainsi, selon le décret n° 2010-299 du 22 mars 2010, le coordonnateur et son équipe relèvent « *pour [leur] gestion administrative et financière* » du Secrétariat général du gouvernement, donc du Premier ministre,

³¹ Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel*, Paris, Seuil, col. *Essais*, édition de 1999, p. 282.

³² Sur ce point, se reporter au rapport précité, Pour un « État secret » au service de notre démocratie, p. 105.

alors même que le Président de la République est le principal bénéficiaire de leur action. Une telle évolution permettrait en outre de lui confier d'utiles capacités d'arbitrages budgétaires, ainsi que l'évoque le Livre Blanc de 2013³³. Si les arguments avancés n'ont jusqu'à présent pas porté, la DPR ne désespère pas d'inspirer une modification de l'article R*1122-8 du code de la défense **[proposition n° 1]**.

Dans un second temps, la loi a étendu la liste des personnalités susceptibles d'être auditionnées par les parlementaires. C'est ainsi qu'y ont été ajoutés le directeur de l'Académie du renseignement ainsi que les autres directeurs d'administrations centrales ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement. Ces ajouts vont 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.

En outre, la faculté d'auditionner d'autres directeurs ouvre la voie à une possible reconfiguration de la communauté du renseignement. Il s'agirait ainsi d'élargir cette communauté à d'autres services « *concourant* » aux activités de renseignement (la Gendarmerie nationale, le Service central de renseignement territorial, le Bureau du renseignement pénitentiaire...). Il convient néanmoins de signaler que ce pouvoir d'audition était initialement conditionné à l'accord du Gouvernement, ce qui entraine en manifeste contradiction avec les dispositions de l'ordonnance n° 58-1 100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Le Sénat a donc utilement procédé à la suppression de cette disposition, ensuite confirmée à l'Assemblée. Le programme d'audition de la DPR pour l'année 2014 démontre que les parlementaires se sont amplement emparés de cette nouvelle faculté d'audition.

De même, les présidents de deux autorités administratives indépendantes – la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) – peuvent être conviés à présenter leurs rapports d'activité. 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).

Si ces quelques propositions firent aisément consensus, tel ne fut pas le cas de celle prévoyant l'audition d'agents des services de renseignement par la DPR.

C'est le Sénat qui fut à l'origine de cette âpre discussion, lui qui adopta un amendement stipulant que la délégation « *peut également entendre les autres*

³³ Livre blanc : Défense et sécurité nationale, Paris, La Documentation Française, 2013, p. 71

agents de ces services, sous réserve de l'accord et en présence du directeur du service concerné ». Dès son adoption par la commission des affaires étrangères et de la défense, le 8 octobre 2013, cet amendement suscita l'hostilité du Gouvernement « *pour des raisons de sécurité* ». M. Jean-Louis Carrère répliqua alors qu'à ses yeux, faute d'une telle évolution, « *il n'y [aurait] pas de vrai contrôle parlementaire* ». Le fait est que dans son rapport public pour l'année 2012, la DPR exprimait son « *souhait [de] pouvoir entendre des responsables des services de renseignement autres que leur directeur* »³⁴.

À l'Assemblée, un compromis fut trouvé en application d'un simple principe de faisabilité. L'organigramme des services étant classifié, la capacité à convoquer un agent restait hypothétique. À l'inverse, en fixant un ordre du jour avec un certain degré de précision et en convoquant les directeurs de service, les parlementaires manifestaient ainsi leur volonté d'obtenir des éléments détaillés que seuls sont susceptibles de connaître les agents concernés. On pouvait donc imaginer qu'il serait dans l'intérêt des responsables de se faire accompagner. Et, de fait, les auditions conduites cette année ont amplement confirmé ce point même si certains directeurs sont systématiquement venus seuls. La rédaction retenue consacre ainsi la responsabilité du chef de service, ainsi que le pouvoir d'évocation de la délégation par le biais de la communication de son ordre du jour. Notons cependant qu'aucune sanction n'est prévue en cas de refus (seules les commissions d'enquête bénéficient de telles clauses).

En revanche, le cas des agents ayant exercé des fonctions au sein des services de renseignement introduit par la loi de 2007 n'est plus évoqué à l'article 6 *nonies*, et l'on peut donc en déduire que la délégation est fondée à solliciter leur audition dans la limite de son champ de compétences. À nouveau, la DPR a mis en œuvre cette nouvelle capacité au cours de l'année 2014 (cf. liste des auditions).

Une année d'expérience permet à la Délégation parlementaire au renseignement de souhaiter une nouvelle modification de la loi afin de permettre l'audition des directeurs qui, au sein des services, ont été nommés en conseil des ministres ou dont la nomination a fait l'objet d'une publication au Journal officiel. En effet, au-delà des considérations précitées, les agendas des directeurs de service et de la DPR ont parfois soulevé des difficultés qu'une plus grande liberté d'audition aurait permis de résoudre sans problème par l'audition de certains hauts fonctionnaires des services **[proposition n° 2]**.

³⁴ DPR, Rapport relatif à l'activité pour l'année 2012, *Assemblée nationale*, 30 avril 2013, doc. AN n° 1012, p. 21.

E. UNE COMPOSITION INCHANGÉE

Malgré certaines intentions formulées par la commission des Lois de l'Assemblée, le travail de réécriture n'a pas pour autant généré de changements de fond quant à la composition de la DPR.

Depuis 2007, huit membres font partie de cet organe commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, quatre députés et quatre sénateurs. La moitié d'entre eux est membre de droit – il s'agit des présidents des commissions en charge de la sécurité intérieure – les commissions des Lois – et des commissions chargées de la défense – et l'autre moitié est désignée par les présidents des assemblées, avec obligation de garantir la représentation de l'opposition. La présidence, annuelle, de la délégation est assurée par un membre de droit issu alternativement de l'Assemblée nationale et du Sénat. C'est ainsi qu'en 2012, Mme Patricia Adam, présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, précéda M. Jean-Pierre Sueur, alors président de la commission des Lois du Sénat, à cette responsabilité. En 2015, M. Jean-Pierre Raffarin assumera cette fonction.

En dépit des amendements déposés par M. Patrice Verchère et adoptés à l'unanimité par les commissaires aux Lois, la commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale n'a pas souhaité supprimer les membres de droit de la DPR. Mme Patricia Adam estime que « *la présence des présidents de commission permet d'assurer à cette Délégation une reconnaissance institutionnelle auprès des responsables du renseignement* »³⁵. Pour autant, l'intensité accrue du rôle de la DPR et l'augmentation du nombre de ses réunions qui en découle, laissent à l'évidence cette question pendante [**proposition n° 3**].

F. LES MOYENS MATÉRIELS

La DPR dispose de moyens matériels destinés à assumer ses fonctions. Elle se félicite notamment du fait que, sous l'impulsion du président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, elle dispose depuis 2014 d'une salle de réunion dédiée, ***, afin d'assurer la confidentialité des auditions qu'elle réalise. Cette salle ne dispose d'aucun accès à des réseaux téléphoniques ou audiovisuels, dans le respect des prescriptions relatives au secret de la défense nationale. 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. ***. La Délégation bénéficie également d'une deuxième salle, sécurisée 24 heures sur 24 par les services de sécurité de l'Assemblée et la garde républicaine, dans laquelle elle dispose de moyens informatiques (notamment un photocopieur qui n'est relié à aucun réseau) et d'un coffre-fort destiné à contenir ses archives. Enfin, elle est dotée, depuis

³⁵ Mmes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury, rapport n°1551, op. cit, p. 10.

2014, de crédits qui lui sont spécifiquement alloués pour réaliser des déplacements. Elle s'est ainsi rendue, cette année, au Royaume-Uni et aux États-Unis (cf. *infra*).

G. UNE ÉVOLUTION POSSIBLE DU PÉRIMÈTRE DE LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT

La « communauté du renseignement » est une notion qui est apparue lors de la réforme de 2009 voulue par le président de la République, M. Nicolas Sarkozy. Cinq ans plus tard, bien qu'ayant gagné en vigueur, elle demeure encore toujours balbutiante. Actuellement, six services aux moyens et missions disparates forment cette entité. Curieusement, comme il l'a été rappelé, de nombreuses structures développant des activités de renseignement n'en sont pas membres (en plus des services déjà mentionnés, citons par exemple la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris), ce qui a pour effet de maintenir une segmentation préjudiciable de l'action étatique.

Était-ce pour en figer la composition que cette notion figurait dans l'écriture initiale du projet de loi défendu par M. Jean-Yves Le Drian ? Ou était-ce uniquement pour lui donner une existence légale alors qu'elle ne repose actuellement que sur une base réglementaire ? Reste que l'intensification des menaces intervenues en 2014 conduisent la DPR à s'interroger sur une reconfiguration par un élargissement de la communauté en plusieurs cercles concentriques³⁶ [**proposition n° 4**].

Dans le même esprit, c'est volontairement que les débats parlementaires firent disparaître la mention « communauté du renseignement » qui apparaissait sans autre précision dans le projet de loi de LPM tel qu'il fut initialement déposé devant le Sénat. Aux fins d'une clarification juridique, les parlementaires imposèrent au Gouvernement de désigner les services qui la composaient par un décret. Celui-ci a été pris le 14 mai 2014³⁷. En effet, il était temps de dissiper ces hésitations juridiques. L'imperfection de la situation avait été soulignée par la 17^{ème} chambre du tribunal correctionnel de Paris qui débouta le 18 mars 2014 cinq agents de la DCRI ayant porté plainte contre trois journalistes qui avaient révélé leur identité. Les juges avaient relevé que « *toute infraction doit être définie en des termes clairs et précis* ». Or le texte³⁸ évoquait simplement « *les agents des services spécialisés de renseignement* » sans établir aucune liste desdits services. La DPR se réjouit donc de ce que la publication du décret vienne clarifier cette situation.

³⁶ Sur ce point, se reporter au rapport précité, Pour un « État secret » au service de notre démocratie, p. 113.

³⁷ Décret n° 2014-474 du 14 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 décembre 2014.

³⁸ Art. 27 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

*

* *

En fin de compte, l'examen des articles consacrés au renseignement dans la loi de Programmation militaire aura vu se nouer un dialogue fructueux entre le Parlement et le gouvernement ainsi qu'entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Grâce à la volonté de l'exécutif et à un travail fécond d'amendements parlementaires, la France s'est dotée des outils nécessaires à l'instauration d'un véritable contrôle parlementaire de la politique publique du renseignement. Sans verser dans un lyrisme excessif, l'étape est historique et mérite d'être saluée. Il est heureux que ce pas ait été franchi dans le consensus. L'importance des enjeux contemporains de sécurité, le rôle que les services ont à y jouer, la nature des règles que ceux-ci doivent respecter dans un État de droit sont des sujets qui ne peuvent pas être laissés à la seule initiative des juges ou des journalistes, et même, du Parlement européen ou de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, tant ils touchent à la souveraineté des États³⁹.

Bien sûr, les élus de la Nation seront également jugés sur leur aptitude à assurer le fonctionnement de la nouvelle Délégation parlementaire au renseignement et le présent rapport a pour volonté de répondre à ce légitime questionnement.

*

* *

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE I^{ER}

Proposition n° 1 : Rattacher le coordonnateur national du renseignement à la fois au Président de la République et au Premier ministre ;

Proposition n° 2 : Offrir la possibilité à la DPR d'auditionner, au-delà des directeurs des services, les directeurs d'administration centrale œuvrant au sein des services de renseignement dont les postes sont pourvus en conseil des ministres ou publiés au Journal officiel ;

Proposition n° 3 : Réfléchir à la présence des membres de droit au sein de la DPR ;

Proposition n° 4 : Établir une communauté du renseignement à plusieurs cercles concentriques.

³⁹ Cf. Philippe Hayez, « Le contrôle du renseignement : longue marche ou révolution culturelle », Le Figaro, 14 octobre 2007.

CHAPITRE II. L'ORGANISATION DU TRAVAIL DURANT L'ANNÉE 2014

Tenant compte de ses nouvelles prérogatives, la Délégation parlementaire au renseignement a, pour l'année 2014, souhaité organiser son travail autour de cinq thèmes qui sont venus s'adjoindre aux activités de contrôle budgétaire, aux auditions exceptionnelles et aux déplacements à l'étranger.

Ainsi s'est-elle réunie à 14 reprises de février à décembre 2014 et a-t-elle conduit 31 auditions.

A. MISE EN PLACE DE LA DPR ET ORGANISATION DU TRAVAIL

Lors des réunions des 13 et 27 février 2014, la DPR a procédé à son organisation interne, adopté son rapport d'activité pour l'année 2013 et déterminé les thèmes de travail suivants :

- le renseignement économique et financier ;
- le cadre juridique des activités de renseignement ;
- les ressources humaines des services de renseignement ;
- la réforme du renseignement intérieur ;
- le monde après les révélations d'Edward Snowden.

Il a été en outre décidé que le Coordonnateur national du renseignement présenterait un point de situation mensuel aux membres de la DPR. M. Alain Zabulon a donc régulièrement tenu informés les membres de la Délégation des évolutions de la situation internationale et des menaces pesant sur notre pays. D'une manière générale, le préfet s'est imposé comme l'interlocuteur privilégié et constant de la délégation, faisant preuve d'une disponibilité permanente, pour le plus grand bénéfice des travaux conduits. La DPR se félicite de la qualité des relations qui se sont ainsi établies.

Comme chaque année, la Délégation a également reçu le cycle initial et le cycle de perfectionnement de l'Académie du renseignement.

B. DÉPLACEMENTS À L'ÉTRANGER

Soucieuse de pouvoir bénéficier de l'expérience acquise par des structures parlementaires exerçant de longue date des missions comparables aux siennes, la DPR a décidé de réaliser des déplacements à l'étranger.

C'est ainsi que le 13 mars 2014, la DPR s'est rendue à Londres. À cette occasion, elle a pu rencontrer :

- M. Paddy McGuinness, adjoint du conseiller à la sécurité nationale (*Deputy National Security Advisor*), puis M. Laurie Bristow, directeur de la sécurité nationale sur le thème de la coordination des services de renseignement et des relations avec le Parlement ;
- Sir Malcolm Rifkind, président de l'*Intelligence and Security Committee*, accompagné des membres de cet organe : Mme Hazel Blears, Lord Butler of Brockwell, M. George Howarth et le Dr Julian Lewis, en présence de l'ambassadeur de France au Royaume-Uni, M. Bernard Emié ;
- Sir Mark Waller, Commissaire pour les services de renseignement (*Intelligence Services Commissioner*), sur le thème du contrôle des services ;
- Juge Michael Burton, Président du tribunal des pouvoirs d'enquête (*Investigatory Powers Tribunal*), sur le thème des recours juridictionnels exercés sur les actions des services.

Puis les membres de la DPR se sont rendus à Washington du 9 au 12 juin 2014. À cette occasion, ils ont pu rencontrer :

- M. Marc Lowenthal, expert en sécurité nationale, président de l'académie du renseignement et de la sécurité (*Intelligence & Security Academy*), ancien collaborateur du directeur de la CIA, ancien collaborateur du centre de recherche du Congrès, ancien *staffer* du comité du renseignement, sur le thème des relations entre le Congrès et la communauté du renseignement ;
- M. Robert S. Litt, secrétaire général (*General Counsel*) du bureau du directeur national du renseignement (*Office of the director of National intelligence*) et Mme Deirdre Walsh, directrice des affaires juridiques, sur le thème de la coordination des services de renseignement et des relations avec le Congrès ;

-Mme Dianne Feinstein, sénatrice démocrate de Californie, présidente de la commission du renseignement du Sénat et M. Saxby Chamblis, sénateur républicain de Géorgie ;

-M. Adam Schiff, représentant démocrate de Californie, membre de la commission du renseignement de la Chambre, sur le thème du contrôle parlementaire du renseignement ;

-M. Paul Hollingsworth, directeur en chef pour le renseignement au Conseil de Sécurité nationale (*National security Council*), Mme Tara Leweling, occupant les fonctions de directrice en chef pour l'Europe, de Mme Carolina Hidea, directrice pour l'Europe occidentale, et M. Jim Petrilă, juriste, sur le thème de la coordination du renseignement et des relations avec le Congrès.

C. CYCLE D'AUDITIONS THÉMATIQUES

La DPR a ensuite conduit ses auditions en fonction des thèmes de travail adoptés.

1. Le renseignement économique

Réunion du 10 avril

-M. Jean-Paul Garcia, directeur de la DNRED ;
-Mme Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique ;

Réunion du 17 avril

-MM. Rémy Rioux et Fabrice Aubert, anciens membres du cabinet de M. Pierre Moscovici de mai 2012 à mars 2014 ;
-M. Patrick Calvar, directeur de la DCRI ;
-M. Bernard Bajolet, directeur général de la DGSE ;
-M. Alain Zabulon, Coordonnateur national du renseignement ;

Réunion du 22 mai

-M. Jean-Baptiste Carpentier, directeur de Tracfin ;
-M. Laurent de Jekhowsky, secrétaire général des ministères financiers ;
-M. Frédéric Iannuci, chef de la DNEF ;
-M. le général Bossier, directeur de la DPSD ;

2. Cadre juridique et ressources humaines des services de renseignement

Réunion du 19 juin

- M. Patrick Calvar, directeur général de la DGSI ;
- MM. Olivier Guérin et Loïc Abrial, respectivement délégué général de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et chargé de mission ;

Réunion du 26 juin

- Maître Soulez-Larivière, avocat au Barreau de Paris ;
- M. Philippe Hayez, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, ancien directeur adjoint du renseignement de la DGSE ;
- M. Bertrand Warusfel, avocat, Professeur des Universités à Lille II ;
- Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la CNIL ;

Réunion du 3 juillet

- MM. Michel Rouzeau, directeur des ressources et des compétences de la police nationale et Philippe Bertrand, chef du Service central du renseignement territorial (SCRT) ;
- MM. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur et Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration ;

Réunion du 10 juillet

- M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense accompagné de M. Jean-Claude Mallet, conseiller spécial, et de Mme Claire Landais, directrice des affaires juridiques ;
- M. Bernard Bajolet, directeur général de la DGSE ;

Réunion du 9 octobre

- M. Jérôme Michel, maître des requêtes au Conseil d'État ;

Réunion du 30 octobre

- M. Bernard Pêcheur, Conseiller d'État, président de la section de l'administration ;

Réunion du 27 novembre

- M. Pierre Pouëssel, directeur de l'administration de la DGSE ;

3. La réforme du renseignement intérieur

Réunion du 9 octobre

- M. Patrick Calvar, directeur général de la DGSI accompagné de M. Jean Mafart, chef du service de l'administration générale ;
- M. René Bailly, directeur du renseignement de la préfecture de Police de Paris ;

-M. le général Pattin, directeur des opérations et de l'emploi à la DGGN, accompagné du colonel Sauvegrain, chef de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle, et du commissaire Métivet, son adjoint ;

Réunion du 30 octobre

-M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur ;

-M. Jérôme Léonnet, directeur central adjoint de la sécurité publique en charge du renseignement territorial, chef du SCRT, Mme Nathalie Peucelle, adjointe au chef du SCRT, Mme Hélène Pasturel, secrétaire générale du SCRT et le colonel Stéphane Ottavi, adjoint gendarmerie au chef du SCRT ;

4. Le monde après les révélations d'Edward Snowden

Réunion du 27 novembre

-M. Patrick Pailloux, directeur technique de la DGSE ;

-M. Bernard Barbier, ancien directeur technique de la DGSE de juillet 2006 à janvier 2014 ;

-M. Guillaume Poupard, directeur de l'ANSSI ;

D. RÉUNION EXTRAORDINAIRE DE LA DPR

À la suite des informations publiées dans la presse au sujet des conditions de retour de trois ressortissants français expulsés de Turquie, la Délégation parlementaire au renseignement a procédé à l'audition, le 25 septembre 2014, de M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières, d'une part, et de M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure, d'autre part (ce dernier était accompagné de Thiery Matta, son adjoint, de François Septours, sous-directeur des affaires judiciaires, et ***, son chef de cabinet).

En fonction des informations portées à sa connaissance, et à rebours des commentaires aussi définitifs qu'immédiats qui firent la une des journaux au lendemain de cet imbroglio stambouliote, la Délégation n'a pas conclu pas à un dysfonctionnement de nos services. Elle a publié un communiqué de presse à l'issue de sa réunion.

Toutefois, et au regard des missions de ces services, du rôle essentiel qu'ils assument pour préserver la sécurité de nos concitoyens et des difficultés auxquelles ils sont confrontés, la Délégation parlementaire au renseignement a souligné l'impérieuse nécessité :

— d'améliorer les conditions d'échanges des informations avec les services étrangers ;

— de mettre en place le plus rapidement possible le système de traitement des données passagers (PNR – *Passenger Name Record*) dans les conditions prévues par la loi de programmation militaire de décembre 2013, système dont l'absence explique en grande partie les événements étudiés.

La délégation s'est enfin interrogée sur les éventuels ajustements qui permettraient de mieux concilier les règles du code frontières Schengen avec les besoins de la sécurité nationale.

Au-delà du traitement instantané de ce dossier d'actualité, la Délégation a évidemment poursuivi sa réflexion, ce qui la conduit à formuler quelques observations.

• **Ainsi, s'agissant des conditions d'échanges des informations avec les services étrangers**, la délégation a-t-elle constaté que la rencontre entre le ministre français de l'Intérieur et son homologue turc, le 26 septembre 2014, a permis des progrès pouvant laisser espérer que la coopération entre la France et la Turquie s'en trouve significativement approfondie.

Il a ainsi été convenu que, pour le cas où un ressortissant français serait soupçonné d'avoir commis des actes terroristes, celui-ci serait renvoyé de la Turquie vers la France, des policiers français accrédités par les autorités turques pouvant l'accompagner jusqu'à la passerelle d'embarquement et s'assurer ainsi de la réalité de son départ.

De même, les autorités françaises seront informées plus en amont lorsqu'un ressortissant français soupçonné d'avoir commis des actes terroristes sera susceptible d'être expulsé de Turquie.

En outre, ce pays s'est engagé à communiquer au nôtre la liste de ses ressortissants détenus en centre de rétention. Il alertera immédiatement les autorités françaises lorsqu'un Français est contrôlé à la frontière turco-syrienne.

Enfin, la Délégation a noté que le ministre turc de l'Intérieur a été associé (ainsi qu'un représentant des États-Unis) à la réunion du « G6 des Ministres de l'Intérieur » (Italie, France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Pologne) qui s'est tenue le jeudi 6 novembre 2014 à Paris. Elle y voit un signe supplémentaire de l'intensification de la coopération avec ce partenaire incontournable.

• **S'agissant de la mise en place d'un système de traitement des données de passagers**, la Délégation réitère sa préconisation de bâtir un tel système à l'échelle européenne ou, à défaut, un système français [**proposition n° 1**].

Devant les retards pris dans la mise en œuvre d'un fichier de données passagers PNR (« *Passenger name record* ») européen⁴⁰, la France devrait prochainement mettre en place un système « API-PNR France »⁴¹, prévu par l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure, dont les dispositions s'appliquent de manière expérimentale jusqu'au 31 décembre 2017, en application de l'article 17 de la loi 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.

Ce nouveau traitement de données sera un outil majeur pour les services puisque les autorités françaises pourront enfin avoir une connaissance exacte des passagers se trouvant à bord de tout avion atterrissant sur notre territoire. La Délégation souligne que ce dispositif doit pouvoir être effectivement mis en place au plus vite.

Sur ce sujet, la DPR se félicite de ce que, au lendemain de sa réunion extraordinaire, le Gouvernement ait pris l'initiative de publier le décret 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. Cette étape essentielle laisse espérer un déploiement du système dans le courant de l'année 2015.

Par ailleurs, il convient d'évoquer le système SETRADER (système européen de traitement des données d'enregistrement et de réservation) permet la mise en place d'un « fichier des passagers aériens », limité à certaines destinations sensibles. En application des articles L. 232-1 à L. 232-6 du code de la sécurité intérieure⁴², le directeur général de la police nationale (dans les faits, le directeur central de la police aux frontières) est autorisé à mettre en œuvre le SETRADER ayant pour finalités la prévention, la répression de l'immigration clandestine et le contrôle aux frontières et la prévention et la répression des actes de terrorisme. L'article premier de l'arrêté interministériel du 11 avril 2013⁴³ dispose qu'une « *décision du ministère de l'intérieur précise les provenances et les destinations, situées dans des États n'appartenant pas à l'Union européenne, des passagers concernés par le traitement* ». Cette liste comprend actuellement sept pays, parmi lesquels ne figure pas la Turquie. La DPR appelle à la conduite d'une réflexion afin

⁴⁰ La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a rejeté, le 24 avril 2013, la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (COM/2011/0032 final).

⁴¹ Advanced passenger information : il s'agit des informations sur les passagers collectées au moment de l'enregistrement et non pas au stade de la réservation du billet d'avion.

⁴² Issus de la loi 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

⁴³ Arrêté du 11 avril 2013 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé SETRADER.

d'adapter le dispositif réglementaire précité aux impératifs liés aux menaces terroristes [proposition n° 2].

• **S'agissant du code frontières Schengen**⁴⁴, prévu par un règlement européen de 2006, il apparaît que certaines de ces dispositions sont perfectibles, notamment s'agissant du franchissement des frontières extérieures de l'espace Schengen [proposition n° 3].

En effet, l'article 7 de ce code prévoit que les ressortissants de l'espace Schengen qui, après avoir quitté cette zone, sont de retour, ne peuvent faire l'objet que d'une « *vérification minimale* ».

Cette vérification vise à établir leur identité sur production ou sur présentation de leurs documents de voyage. Elle consiste en un examen « *simple et rapide* » de la validité du document autorisant son titulaire légitime à franchir la frontière et de la présence d'indices de falsification ou de contrefaçon. À ce titre, les seules bases de données pouvant être consultées sont celles permettant d'accéder aux « *informations relatives, exclusivement, aux documents volés, détournés, égarés et invalidés* ».

S'agissant des ressortissants de l'espace Schengen, ce même article 7 permet aux agents de la police aux frontières, « *d'une manière non systématique* », de consulter les bases de données nationales et européennes afin de s'assurer que ces personnes ne représentent pas une « *menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité intérieure* », l'ordre public ou les relations internationales des États membres, ou une menace pour la santé publique.

L'état du droit européen ne permet donc pas de procéder, de manière systématique, au contrôle des passeports des ressortissants de l'espace Schengen venant d'un pays tiers. Il est donc juridiquement impossible de mettre en place un contrôle systématique des titres de voyages pour des vols en provenance d'une destination sensible.

Se pose alors la question de l'utilité de la fiche « S », qui concerne des personnes susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Cette fiche apparaît dans le fichier des personnes recherchées (FPR) et permet à l'autorité émettrice d'être informée des déplacements de la personne concernée à l'occasion de contrôles de police. Mais, si une personne faisant l'objet d'une fiche « S » peut revenir dans l'espace Schengen sans que l'État ait les moyens juridiques de le savoir – parce que l'article 7 du code Schengen lui interdit de contrôler systématiquement les passeports des ressortissants Schengen entrant dans cet espace – n'est-ce pas l'intérêt même de la fiche « S » qui est remis en cause ?

⁴⁴ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

La Délégation souhaite donc que des solutions juridiques soient trouvées afin de permettre, pour certaines destinations seulement, que des contrôles des titres de voyage puissent être systématisés à l'occasion d'une première entrée dans l'espace Schengen, pour les ressortissants de cet espace.

*

* *

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE II

Proposition n° 1 : Mettre en place le système PNR à l'échelon national dans les plus brefs délais et promouvoir sa survenance à l'échelle européenne ;

Proposition n° 2 : Mener une réflexion concernant l'amélioration du système SETRADER ;

Proposition n° 3 : Initier une amélioration du code frontières Schengen et notamment de son article 7.

CHAPITRE III. LE DÉFI DU RENSEIGNEMENT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER (REF)

Au moment de définir ses thèmes de travail, la Délégation parlementaire au renseignement a souhaité s'intéresser en premier lieu au renseignement économique et financier (REF) en raison de sa trop faible prise en compte dans la politique publique du renseignement, de sa marginalité au sein d'une culture du renseignement encore embryonnaire dans notre pays et du déficit d'organisation administrative en ce domaine alors même que la menace économique n'a jamais été aussi prégnante.

A. LA PLURIVOCITÉ DE LA PRÉDATION ÉCONOMIQUE

1. La permanence d'un espionnage économique agressif

Avec la disparition de l'URSS et la montée du péril terroriste, les effectifs consacrés au contre-espionnage ont progressivement diminué dans tous les pays au profit de la nouvelle mission qui s'imposait avec cruauté aux États et, plus que tout, aux populations⁴⁵. De manière quelque peu précipitée, l'idée des « dividendes de la paix » s'est également appliquée au domaine économique, laissant imaginer des relations économiques non faussées par la déloyauté qu'implique l'espionnage étatique ou privé. Et paradoxalement, même l'approfondissement de la crise dans les économies occidentales n'a que faiblement éveillé les consciences quant à la nécessité pour les États de mettre en place des dispositifs de renseignement afin de se protéger mais également de participer à l'effort économique.

Au final, seules les révélations d'Edward Snowden auront contribué à déciller les esprits les plus sceptiques en démontrant que les États se livrent toujours à l'espionnage économique, avec une ardeur parfois décuplée. Malheureusement, l'effet ne semble pas durable et trop d'acteurs du monde économique ou des administrations économiques ne conçoivent pas l'intérêt du REF, voire même le considèrent inconvenant.

Pourtant, en 2013, la seule DGSI a recensé *** cas d'ingérence dont *** dans le seul domaine de la recherche fondamentale où la culture de la protection est particulièrement faible, mais également dans l'aéronautique et la santé.

⁴⁵ À ce sujet, se reporter à Floran Vadillo, « L'Élysée » et l'exercice du pouvoir sous la Ve République : le cas de la politique de lutte antiterroriste (1974-1997), thèse pour le doctorat en science politique, Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, Centre Émile Durkheim, 2012, p. 129 et sq.

Dans le détail, *** est responsable de 30 % de ces agressions, ***. Ces chiffres soulignent combien nos principaux partenaires peuvent aussi être nos meilleurs adversaires dans le domaine économique.

Les pillages peuvent prendre des formes variées : vol d'ordinateur, attaques informatiques, raids capitalistiques lors d'une opération de financement, espionnage à l'occasion d'une visite, transferts de technologies indus... C'est dire combien la France doit maintenant se doter d'un arsenal normatif protecteur car la seule réelle nouveauté apparue depuis vingt ans réside en réalité dans la technicisation de l'espionnage mais également l'utilisation croissante du vecteur internet.

2. Un espionnage paré des vertus de la légalité

Au-delà de cet espionnage industriel dont l'existence est connue mais dont les méthodes continuent malheureusement de surprendre des entreprises et des administrations insuffisamment armées, il serait naïf d'oublier que les principales ingérences empruntent aujourd'hui des voies légales. En effet, dans nos sociétés contemporaines, le droit est une arme d'une redoutable efficacité, qu'il soit détourné afin par exemple de voler des savoir-faire (notamment à l'occasion de contentieux déclenchés à cette fin) ou qu'il soit au contraire pensé comme un puissant instrument de prédation.

En ce sens, la législation américaine, notamment en raison de son caractère extraterritorial, apporte une illustration particulièrement éloquente de cette ambivalence par le biais de la procédure de *discovery* ainsi que l'existence du *deal of justice*. Précisons toutefois que d'autres pays disposent d'armes similaires.

Très fréquemment instrumentalisée, la procédure de *discovery* repose sur un principe fondamental de la *common law* selon lequel les parties dirigent l'instruction en lieu et place du juge. Dans cette configuration, le plaignant adresse des demandes de pièces au défendeur afin de cibler son action en justice. Le juge intervient alors uniquement pour valider le refus de communication ou, dans le cas contraire, prononcer des sanctions très lourdes lorsqu'il estime le refus infondé. Or, les demandes s'avèrent bien souvent extraordinairement vastes (d'où leur surnom de *fishing expeditions*, « parties de pêche ») et peuvent procéder d'une volonté de profiter de cette procédure pour se livrer légalement à de l'espionnage économique. Dans ces cas de figure, les contentieux débouchent fréquemment sur des transactions afin d'éviter un pillage par trop conséquent. Néanmoins, leur déclenchement est à lui seul préjudiciable et les entreprises se révèlent par trop impréparées.

La pratique du *deal of justice* découle aussi directement du caractère extraterritorial de la législation états-unienne, notamment dans sa dimension anticorruption. Elle s'appuie principalement sur le *Foreign corrupt Act* de 1977 et

sur les lois de sanctions économiques contre des pays (Cuba, Iran, Libye, Soudan, Syrie...).

Dans les faits, une entreprise (dans 90 % des cas, il s'agit d'entreprises étrangères, dont certains grands groupes français à l'image de la récente affaire impliquant la BNP-Paribas) se voit incriminée par le *Department of justice* (DOJ) pour infraction à la loi états-unienne. Cela permet à l'administration d'agiter le spectre de lourdes amendes et de condamnations pénales pour les membres dirigeants de l'entreprise. Pour autant, en dépit de la « lourdeur » des fautes reprochées, elle propose opportunément une transaction avec les autorités administratives compétentes (à l'image de la *Securities and exchanges commission*, ou de l'*Office of foreign asset control*). L'entreprise doit alors reconnaître sa culpabilité et négocie le montant de l'amende infligée. En contrepartie, le DOJ renonce aux poursuites pour une période de trois ans, période pendant laquelle l'entreprise doit faire preuve d'un comportement exemplaire.

Pour prouver sa bonne foi, et là réside le principal problème, elle doit accepter la mise en place d'un moniteur en son sein, moniteur qu'elle choisit mais dont la désignation définitive est soumise à l'approbation des États-Unis. Le moniteur aura accès à l'intégralité des informations de l'entreprise afin de rédiger un rapport annuel extrêmement détaillé. Or, grâce au *Foreign intelligence surveillance act*, les services de renseignement américains peuvent solliciter toute information nécessaire, y compris les rapports de monitorat. De telle sorte que la communauté du renseignement états-unienne, fort impliquée dans la vie économique du pays (à titre d'exemple, la CIA a créé et gère le fonds d'investissement *IN-Q-Tel*), dispose potentiellement d'informations concurrentielles précieuses.

Pour se prémunir contre ces ingérences légales, il est devenu impératif de disposer d'une législation nationale protégeant le secret des affaires conformément aux préconisations de l'article 39 du traité ADPIC issu la convention de Marrakech de 1994 qui a institué l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Aux États-Unis, le *Cohen act* de 1996 répond à ces exigences tandis que pour l'Union européenne, un projet de directive sur le secret des affaires sera prochainement examiné au Parlement après d'intenses mais fructueuses négociations intergouvernementales⁴⁶.

En France, la notion de « secret des affaires » n'a pas d'existence juridique stabilisée et de définition uniforme. Elle est en premier lieu citée dans de nombreux textes tels que l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles L. 430-10 du code de commerce, L. 612-24 du code

⁴⁶ Sur ce point, on consultera avec profit l'article de Jean Lapousterle, « Les secrets d'affaires à l'épreuve de l'harmonisation européenne », Recueil Dalloz, 2014, p. 682 et sq.

monétaire et financier ainsi que L. 5-6 du code des postes et télécommunications⁴⁷. Elle est aussi régulièrement évoquée dans la jurisprudence du Tribunal de première instance de l'Union européenne ou de la Cour de cassation, mais également du Conseil d'État⁴⁸. Ces références multiples à une notion non définie conduisent à une approche fractionnée, impropre à garantir une protection efficace des entreprises françaises.

En outre, les dispositions législatives mobilisées *de lege lata* apparaissent tout aussi lacunaires pour faire sanctionner la violation du secret des affaires. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer les délits d'atteinte au secret professionnel (article 226-13 du code pénal), d'escroquerie (article. 313-1), d'atteinte au secret des correspondances (article 226-15), de vol (article 311-1), d'abus de confiance (article 314-1), de recel (articles 321-1 et suivants), d'intrusion dans les systèmes informatisés de données (article 323-1) ou d'entrave au fonctionnement de ceux-ci (article 323-2), d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation (articles 411-6 et suivants), de révélation par un directeur ou un salarié d'un secret de fabrique (articles L. 1227-1 du code du travail et L. 621-1 du code de la propriété intellectuelle), de violation des droits de propriétaires de dessins et modèles (L. 521-1) ou des titulaires des brevets (L. 615-1 et suivants).

En l'espèce, ces dispositions présentent des carences aisément exploitables par les contrevenants : par exemple, la définition du vol ne prend guère en considération les biens immatériels, le délit de révélation d'un secret de fabrique ne concerne que les salariés de l'entreprise, le secret professionnel ne s'applique lui aussi qu'à un nombre restreint de personnes... et nombreux sont les dossiers judiciaires qui n'ont pu aboutir en raison d'un problème d'incrimination (il suffira de se remémorer l'exemple de l'entreprise Michelin en 2010).

Au surplus, l'importance du cadre jurisprudentiel ne crée pas les conditions d'une réelle sécurité juridique, d'une uniformité d'application et d'une prévisibilité de la loi. Pis, elle pose un problème d'accessibilité de la norme et induit une rupture d'égalité dans la mesure où tous les acteurs du monde économique n'ont pas les moyens de s'offrir la même qualité de conseil juridique, ce qui laisse place à des stratégies d'intelligence juridique asymétriques ayant pour but d'exploiter la faiblesse de certains.

Enfin, les dispositions existantes laissent la voie civile dans une relative déshérence alors même que les entreprises la recherchent en raison de sa souplesse.

⁴⁷ On pourrait au surplus citer la notion de secret industriel et commercial évoquée dans la loi du 17 juillet 1978 instituant la commission d'accès aux documents administratifs. Les travaux de cette dernière ont d'ailleurs contribué à quelque peu clarifier la notion (sur ce point, se rapporter au Rapport public du Conseil d'État 1995, *La transparence et le secret*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 104).

⁴⁸ Voir par exemple *Union nationale des services publics industriels et commerciaux et autres*, Assemblée, 5 mars 2003, A, M. Denoix de Saint Marc, pdt., M. Chantepy, rapp. ; M. Piveteau, c. du g., 233372 ; ou encore Conseil d'État, 9 mai 2001, n°231320, *Société Chef France SA*.

En effet, c'est le plaignant qui contrôle notamment le déclenchement et le suivi de la procédure. De plus, les sanctions sont adaptées au préjudice subi par la victime et aux avantages indûment retirés par l'auteur. Enfin, existe la possibilité de procédures confidentielles là où les contentieux sont trop souvent détournés de leur finalité réelle et exploités à des fins déloyales.

D'ailleurs, dans son avis du 31 mars 2011 sur un projet de loi relatif au secret des affaires, le Conseil d'État exhortait le Gouvernement à envisager l'adoption d'un cadre civil, à l'instar des préconisations formulées par notre ancien collègue M. Bernard Carayon dans un rapport de 2003 consacré à la question de l'Intelligence économique⁴⁹. À ce sujet, la DPR ne peut que déplorer que sa proposition de loi⁵⁰, n'ait pas conservé la même optique et n'ait envisagé que la seule voie pénale⁵¹. Et de fait, voté en première lecture à l'Assemblée nationale le 11 janvier 2012, le texte comporte de trop nombreuses failles pour qu'ait pu être envisagée la poursuite du processus législatif. En effet, il ne vise que la révélation d'un secret des affaires, ce qui s'avère pour le moins restrictif. De surcroît, il s'inspire très largement du secret de la défense nationale et induit par conséquent des lourdeurs et des rigidités qui n'auraient pas manqué de le disqualifier aux yeux des acteurs du monde économique et auraient défavorisé (notamment lors d'un contentieux) les PME-PMI ou ETI incapables de consacrer les moyens humains, financiers et techniques nécessaires pour assurer une classification telle que prévue. Le dispositif envisagé pose également des difficultés en matière de liberté syndicale et de liberté de la presse. Enfin, en proposant d'abroger la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968, il dépossède les entreprises d'un outil précieux pour faire obstacle à certaines procédures internationales déloyales (*cf. infra*).

C'est aux fins de prendre en compte l'ensemble de ces considérations, qu'une proposition de loi relative à la protection du secret des affaires a été déposée le 16 juillet 2014⁵². Son inscription à l'ordre du jour et son adoption apporteront les outils nécessaires pour faire face aux stratégies juridiques précédemment évoquées [**proposition n° 1**].

⁴⁹ Proposition n° 18 in Bernard Carayon, Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale, Paris, La Documentation française, 2003, p. 47.

⁵⁰ M. Bernard Carayon, proposition de loi n°3985 visant à sanctionner la violation du secret des affaires, 22 novembre 2011.

⁵¹ À la suite de la publication du rapport Carayon en 2003, le Haut responsable à l'Intelligence économique, Alain Juillet, demanda en 2006 à Claude Mathon, avocat général à la Cour de Cassation, de rédiger un rapport sur le secret des affaires. Le haut magistrat constitua un groupe de travail composé de Jean-Benoît Busnel, Corinne Champagner-Katz, Didier Julienne et Pierre Lodde, groupe qui produisit un rapport remis le 17 avril 2009. Le Gouvernement Fillon réfléchit en conséquence à un projet de loi transmis pour avis au Conseil d'État au début de l'année 2011. Par la suite, le texte fut repris par Bernard Carayon qui déposa la proposition de loi précitée.

⁵² MM. Bruno Le Roux et Jean-Jacques Urvoas, proposition de loi relative au secret des affaires, 16 juillet 2014, doc. AN n° 2139.

Concrètement, elle a pour objectif de créer, au sein du livre premier du code de commerce, un Titre V intitulé « Du secret des affaires » et composé de neuf articles (L.151-1 à L.151-9). Pareil positionnement souligne le fait que le sujet traité relève de l'activité commerciale générale et que les actifs immatériels constituent un élément du potentiel scientifique et technique, des positions stratégiques, des intérêts commerciaux et financiers ou de la capacité concurrentielle, justifiant que leur protection figure à la suite des dispositions relatives au fonds de commerce. D'une manière générale, il ne s'agit pas de consacrer une appropriation de l'information mais bien de protéger un secret légitimement gardé autour d'informations économiques.

Cela permettrait ensuite de définir le « secret des affaires » et de préciser les éléments d'une protection civile. Évidemment, pour la DPR, le principal avantage d'une telle définition générale (qui sera commune au droit civil et pénal) est celui de la sécurité juridique. Si elle n'exclut pas l'interprétation, elle l'encadre, ce qui garantit une uniformité et une accessibilité de la norme ainsi qu'une prévisibilité de l'application du texte grâce à l'introduction de critères objectifs. Elle est donc facteur de cohérence, élément cardinal que la sédimentation jurisprudentielle ne peut assurer.

Sans conteste possible, et y compris après l'adoption du texte législatif, la DPR estime qu'un indispensable effort de pédagogie devra être réalisé afin d'aider les entreprises à déterminer le niveau de protection adéquat. Pareil effort nécessitera bien évidemment l'intervention des organisations professionnelles (MEDEF, CGPME, AFEP, CDSE...), mais également des pouvoirs publics au travers de la Délégation interministérielle à l'intelligence économique, de la Direction générale de la sécurité intérieure, de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, de la Gendarmerie nationale, du Service central de renseignement territorial, mais aussi de l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice (et de son département de sécurité économique déjà très impliqué), des chambres de commerce et d'industrie, etc. Il conviendra en sus de développer la culture économique des magistrats comme s'y emploie l'École nationale de la magistrature depuis plusieurs années. Car, *in fine*, c'est au juge qu'il appartiendra, dans une phase contentieuse, d'apprécier la classification opérée, les protections adoptées... Les entreprises ne bénéficieront donc pas d'un blanc-seing dont elles pourraient profiter pour se soustraire à leurs obligations ou se protéger indûment.

En définitive, il suffit de s'inspirer de dispositifs en vigueur dans de nombreux pays afin de doter les entreprises françaises des leviers leur permettant de faire face aux nouvelles modalités de la vie économique dans laquelle la norme juridique s'est muée en instrument concurrentiel, voire en outil de prédation. Sans créer un régime dérogatoire au droit commun, la DPR souhaite ainsi unifier des pratiques, rendre accessible et prévisible l'application de la loi tout en préservant les libertés individuelles. Elle laisse au juge le soin d'arbitrer d'éventuelles

divergences dans des conditions respectueuses des différentes parties. Car la démocratie, si elle repose sur un principe de transparence, doit également ménager des conditions raisonnables de protection du secret.

Enfin, la Délégation se réjouit qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi antiterroriste, le législateur ait proposé avec succès de modifier l'article 323-3 du code pénal afin de punir non plus seulement l'intrusion dans un système automatisé de données mais également le vol de ces données, véritable lacune de notre droit que des acteurs privés peu scrupuleux ne manquaient pas d'exploiter dans le cadre d'opérations d'espionnage économique. Elle regrette cependant que les peines d'amende n'aient pas été relevées afin d'être plus dissuasives [**proposition n° 2**].

3. L'irrépressible montée en puissance de la grande criminalité organisée et de la grande délinquance financière internationales

Au-delà de ces aspects, le renseignement économique et financier devrait également se préoccuper de la montée en puissance de la grande criminalité organisée et de la grande délinquance financière internationales [**proposition n° 3**].

Ces dernières peuvent en effet gravement compromettre les intérêts de la Nation, mettre à mal les structures politiques les plus établies et ruiner notre modèle social. À titre d'exemple, les escroqueries à la taxe carbone ou à la TVA coûtent chaque année des dizaines de milliards d'euros et sont bien souvent le fruit d'organisations criminelles très structurées, internationalisées, dotées de moyens clandestins coûteux et élaborés, qui réinvestissent leurs gains dans de nouveaux projets aussi attentatoires à notre modèle politique, social et économique. De même les trafics de drogue, de produits contrefaits (tabac, médicaments, pièces automobiles...), dans la mesure où ils constituent un risque majeur pour la sécurité nationale, entendue au sens de l'article L. 1111-1 du code de la défense, devraient faire l'objet d'une mobilisation plus importante des acteurs du renseignement économique et financier. L'augmentation de l'argent sale, y compris l'argent politique, qui découle de ces trafics, impliquant une possible mainmise étrangère - parfois ennemie - sur des secteurs vitaux des appareils économiques nationaux, alliée à l'opacité des centres de décision économiques mondiaux est un défi auquel les services peuvent sans aucun doute tenter de répondre.

D'autres acteurs ont progressé en ce domaine, creusant ainsi le retard accusé par la France. Les Britanniques ont par exemple récemment créé une agence de plus de 3 000 fonctionnaires uniquement dédiés à cette mission (la NCA, *National crime agency*).

La DPR estime, pour sa part, qu'un travail de renseignement devrait permettre d'entraver (et non de réprimer) de grands groupes, pour la plupart transnationaux, structurés pour attenter à notre sécurité nationale au même titre que peuvent le faire certains pays. La criminalité a changé d'échelle mais continue d'être traitée sans modernisation de notre cadre de pensée. Là où la justice

nationale échoue face à des phénomènes internationalisés, le renseignement économique et financier a toute sa place. Toutefois, la notion mérite d'être définie avec rigueur.

4. Une définition inaboutie du renseignement économique et financier

Jusqu'à un rapport de l'inspection générale des finances consacré à ce sujet, il n'existait aucune définition du REF, preuve du faible intérêt porté par notre pays à cette question voire même de son inexistence. C'est donc un rapport rédigé sous la responsabilité de Mme Barbat-Layani en février 2013, que l'on sait désormais que le REF recouvre – fort prosaïquement – deux dimensions :

– le renseignement financier qui porte sur la collecte d'informations relatives aux flux financiers *** Ce type de renseignement aide à la détection de réseaux financiers clandestins, des opérations de blanchiment, des atteintes aux intérêts de l'État, il permet d'évaluer la viabilité financière et économique des projets d'investissement, de détecter les risques et menaces contre des entreprises françaises, d'identifier les investissements étrangers pouvant porter atteinte aux intérêts français...

– le renseignement économique, dans une acception tant défensive qu'offensive. Celui-ci contribue alors à la protection des entreprises et du patrimoine scientifique face aux menaces extérieures, à la sécurisation des approvisionnements stratégiques, à l'identification des stratégies des investisseurs, ***

Toutefois, la DPR veut attirer l'attention sur l'erreur qui consisterait à faire du REF l'apanage des ministères économiques et financiers. Ces derniers doivent participer à sa collecte, le traiter et le diffuser en partenariat avec tous les autres ministères compétents (agriculture, enseignement supérieur et recherche, sports...) et les services de renseignement. En effet, le REF se caractérise par sa réelle interministérialité et l'amplitude du spectre qu'il couvre, intégrant sans difficulté aucune l'analyse financière et économique, les mécanismes d'influence, la sécurité économique, le contre-espionnage ou le contre-terrorisme mais aussi la lutte contre la grande criminalité organisée et la grande délinquance financière internationales dont nous avons eu l'occasion de souligner le péril majeur qu'elles représentent.

En définitive, le REF se définit par sa capacité à défendre et protéger les intérêts fondamentaux de la Nation au sens de l'article 410-1 du code pénal, (indépendance de la Nation, intégrité du territoire, sécurité, forme républicaine des institutions, moyens de défense et de diplomatie, sauvegarde de la population en France et à l'étranger, équilibre du milieu naturel, de l'environnement et des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique ainsi que du patrimoine culturel). En ce sens, il est une composante déterminante de la politique publique du renseignement qui irrigue notamment les ministères économiques et financiers en même temps que ceux-ci y contribuent et l'enrichissent.

B. UNE PRISE EN CHARGE CONTRASTÉE DU REF PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

1. Tracfin : un service aux potentialités inexploitées

Créé en 1990 et originellement rattaché à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), Tracfin est devenu en 2006 un service à compétence nationale et en 2007, par voie d'amendement parlementaire, un service de renseignement. Cette intégration quelque peu fortuite n'a pas gommé le caractère original de cette administration au sein de la communauté du renseignement.

À ce titre, et à la différence de ses homologues de la communauté du renseignement, l'intégralité de sa structure est publique et disponible sur le site internet du ministère⁵³. De même, le service publie un épais et détaillé rapport annuel d'activité. Ainsi apprend-on qu'il dispose, en 2014 de 104 ETPT, pour un budget de 9,7 millions d'euros.

En outre, si sa mission première consiste dans la lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme, son action peut être uniquement déclenchée à la suite de déclarations effectuées par des professionnels assujettis (banques, professions juridiques dont la liste est établie par le code monétaire et financier), par les cellules de renseignement financier étrangères ou par les administrations françaises partenaires. Particularité supplémentaire, il ne dispose donc pas de la capacité d'effectuer des enquêtes spontanées.

Il est alors logique que son activité soit en partie tournée vers l'autorité judiciaire. En 2013, sur 1326 notes d'information produites, 458 étaient destinées à l'autorité judiciaire (soit 34,5 %) contre 868 aux administrations. Sur ces 868 notes, 17 % étaient destinés aux services de police judiciaire contre 41 % aux administrations chargées de la fraude fiscale et 31 % aux services de renseignement. De telle sorte que si l'on cumule les notes transmises à l'autorité judiciaire et aux services de police judiciaire, près de 45 % de la production officielle de Tracfin est tournée vers le monde judiciaire contre 20 % au profit des services de renseignement (même si le rapport 2013 signale une forte hausse en ce domaine qui traduit une évolution plus globale dans la mesure où, à l'origine, le service était exclusivement tourné vers le monde judiciaire). Bien évidemment, ce chiffre ne saurait à lui seul offrir une représentation complète de l'activité de Tracfin ***.

Toutefois, au sein de la communauté du renseignement, la DPR constate que ce tropisme judiciaire ne va pas sans susciter des réticences, des craintes (notamment en raison du nécessaire respect de la règle du tiers service *** Pour

⁵³ www.economie.gouv.fr/tracfin/accueil-tracfin

autant, ces derniers arguments n'emportent pas la conviction de la Délégation : au contraire, le formalisme découlant du code monétaire et financier s'avère rassurant dans la mesure où il inscrit l'activité de Tracfin dans la légalité et facilite les modalités de contrôle.

Par ailleurs, la célérité dépend grandement du nombre de fonctionnaires affectés à Tracfin qui, même s'il a connu une récente revalorisation de 10 ETPT et les promesses d'un programme pluriannuel, paraît cruellement sous-dimensionné pour réaliser pleinement les capacités du service et assumer ses missions (87 ETPT en 2013, pour un plafond de 94). La DPR préconise donc un fort accroissement des ressources humaines du service (près de 50 ETPT) **[proposition n° 4]**. Cet effort est d'autant plus important que l'activité du service, qui ne cesse d'augmenter à cause de l'évolution de la menace, va connaître un nouveau surcroît en raison de la mise en œuvre d'obligations légales⁵⁴ (à titre d'exemple, Tracfin reçoit depuis peu des déclarations concernant les opérations de *cash* transfert, ce qui représente près d'un million de signalements mensuels...).

La DPR a néanmoins pris acte du fait qu'une partie de la communauté du renseignement ne recourt à l'expertise de Tracfin mais préfère s'adresser directement aux administrations du ministère de l'Economie et des finances, et notamment à la DGFIP. C'est ainsi que la DGSI, en 2012, a adressé *** demandes d'informations bancaires à la direction générale contre *** à Tracfin ; et la tendance ne s'infléchit qu'à la marge puisqu'en 2014, la DGSI a adressé plus de *** demandes à la DGFIP contre *** à Tracfin. Certes, quand la DGSI agit de la sorte, elle exploite les possibilités ouvertes par le décret du 4 septembre 2009 pris en application de la loi du 25 décembre 2007. Mais, d'une manière générale, la Délégation parlementaire au renseignement s'étonne du caractère ténu de la coopération entre le service de renseignement intérieur et la cellule de lutte contre le blanchiment alors même que parallèlement les relations semblent étroites entre cette dernière et la DGSE. Elle appelle donc de ses vœux un approfondissement de la relation de travail qui pourrait notamment se traduire par la désignation d'un référent Tracfin au sein de la DGSI **[proposition n° 5]**.

En revanche, l'appréhension des services en matière de judiciarisation des renseignements peut paraître fondée. Car, même s'il semble que Tracfin sépare précautionneusement son activité judiciaire de son activité de renseignement, à l'image de la séparation existant à la DGSI, l'importante activité judiciaire alliée à l'obligation d'appliquer systématiquement l'article 40 du code de procédure pénale créent des conditions d'insécurité pour les services de renseignement, insécurité qui nécessite une réflexion juridique afin de trouver une solution pour y remédier. Celle-ci pourrait en particulier porter modification de l'article 40 du code de

⁵⁴ Loi 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 ; loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

procédure pénale auquel serait ajouté un troisième alinéa ainsi rédigé (en souligné) **[proposition n° 6]** :

« Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1.

« Toute autorité constituée, tout officier public ou 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.

« Les renseignements, procès-verbaux et actes mentionnés à l'alinéa précédent ne peuvent ni contenir des éléments communiqués par des services étrangers ou par des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement, ni révéler les informations mentionnées au premier et dernier alinéa de l'article 413-13 du code pénal. »

Pareille modification est d'autant plus souhaitable que Tracfin dispose, grâce au code monétaire et financier, de capacités d'investigations financières et bancaires sans commune mesure, capacités qui peuvent être mises à disposition des autres services de renseignement depuis que l'ordonnance du 30 janvier 2009 a créé un nouvel alinéa 2 à l'article L.561-29 (II) du code monétaire et financier permettant à la cellule de communiquer des informations à ses homologues en cas de menace contre les intérêts fondamentaux en matière la sécurité publique et de sûreté de l'État. Par ce biais, la prise en compte du REF au sein de la communauté du renseignement pourrait être transfigurée.

De surcroît, il pourrait être envisagé de ne pas limiter le déclenchement des enquêtes à l'envoi de déclarations de soupçon, ouvrant ainsi une capacité d'initiative au service qui deviendrait par ce biais un service de renseignement financier de plein exercice et s'éloignerait quelque peu de sa vocation judiciaire **[proposition n° 7]**. Au demeurant, le service renouerait avec une pratique ancienne puisque, lors de sa création, en 1990, il disposait d'équipes de recherche du renseignement sur un modèle proche de celui de la DNRED.

Dans le même objectif, il pourrait être bénéfique d'ouvrir la possibilité pour Tracfin de collecter du renseignement sur les mouvements financiers légaux ou sur la viabilité financière de personnes morales. Cette capacité accroîtrait son champ d'expertise et permettrait de bénéficier de REF directement utilisable pour les services de renseignement mais aussi pour la politique économique du pays **[proposition n° 8]**. Car, en dépit de sa taille réduite, Tracfin représente déjà le plus important effectif d'analystes financiers au sein de la communauté du renseignement, il s'agirait donc d'étendre ses compétences à tout un pan du REF aujourd'hui délaissé.

Grâce à la réelle expertise de Tracfin que viendraient décupler certaines modifications législatives et financières, notre pays serait en capacité d'effectuer une importante montée en puissance en matière de gestion du REF en disposant notamment d'un service de renseignement aux indéniables capacités mais pourtant inexploitées. La Délégation parlementaire au renseignement souhaite donc que soient effectués des choix politiques, budgétaires et humains en ce domaine.

2. La DNRED, le discret service de renseignement des douanes

Placée sous l'autorité de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) a pour principale mission de mettre en œuvre la politique du renseignement, des contrôles et de la lutte contre la grande fraude douanière. Forte de 713 ETPT, elle bénéficie d'un budget global de 62 millions d'euros en 2014.

Elle s'attache à lutter contre les grands trafics en démantelant les organisations criminelles qui se livrent à la contrebande de marchandises prohibées ou sensibles : stupéfiants, armes, tabacs, contrefaçons, espèces protégées... Elle procède également à la surveillance de certains mouvements financiers, qu'ils soient liés ou connexes à des opérations commerciales internationales, ou qu'il s'agisse de transferts physiques d'espèces, titres ou valeurs, ou encore d'opérations de change manuel. Forte de ces compétences, elle est régulièrement conduite à mener des procédures répressives et des actions d'entrave afin de mettre en échec des organisations criminelles. De surcroît, son positionnement dans la communauté du renseignement français lui permet à la fois de détecter des opérations de prolifération et de fournir les bases légales appropriées à des actions de contre-prolifération comme de participer directement et activement à la découverte et au démantèlement de filières à vocation terroriste.

Le code des douanes (droit pénal spécial dont l'origine remonte à 1791) a longtemps fourni à ce service l'intégralité d'un cadre juridique précieux même s'il fait aujourd'hui l'objet de censures successives du Conseil constitutionnel liées à des questions prioritaires de constitutionnalité.

La DNRED est principalement composée de trois directions :

– La direction des enquêtes douanières (DED), chargée de la conduite des enquêtes anti-fraude d'envergure nationale et internationale diligentées à l'encontre des entreprises et des particuliers. La DED est principalement intéressée par des opérations commerciales et économiques faisant l'objet d'un traitement douanier ou qui auraient dû en faire l'objet. Elle assure la majeure partie des reprises de droits et taxes redressés par la DNRED (cf. encadré n° 2). Sa pénétration de tous les milieux de l'économie nationale la conduit régulièrement à s'attaquer aux atteintes portées à la santé ou à la sécurité des personnes, aux patrimoines national ou de pays amis, aux intérêts de l'État. Elle dispose notamment d'une cellule de spécialistes de la lutte contre le trafic d'armes et la prolifération ;

– La direction du renseignement douanier (DRD), responsable de la collecte, du traitement et de la diffusion du renseignement douanier à l'ensemble des services douaniers ainsi qu'aux services partenaires. La DRD a pour vocation de centraliser l'information d'intérêt douanier quelle qu'en soit la source. Elle traite cette information afin de la transformer d'abord en renseignement opérationnel permettant d'irriguer l'ensemble des services douaniers de terrain dans une perspective de lutte contre la fraude. Elle dispose en outre d'une capacité d'analyse, de traitement et de production de renseignement stratégique à finalité douanière, mais aussi économique et générale. Enfin, elle est la structure de veille et d'action de la douane sur les différents réseaux internet, et notamment les plus souterrains (ainsi a-t-elle réalisé en 2013 et 2014 des actions sur le *dark net* ayant permis l'arrestation de délinquants) ;

– La direction des opérations douanières (DOD), chargée de la lutte contre les grands courants de fraude et de contrebande. Elle réalise les opérations les plus emblématiques visant principalement les trafics internationaux de stupéfiants, de tabacs et de contrefaçons. Elle dispose d'un réseau de 23 échelons et antennes répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain, aux Antilles et en Guyane. Elle met en œuvre tous les moyens et méthodes du renseignement opérationnel en France comme à l'étranger, notamment avec le relais des attachés douaniers (implantés dans près de vingt pays ***) et de services français et étrangers associés. Au demeurant, dans le cadre de leurs missions, les agents de la DNRED peuvent être projetés à l'étranger. Ils opèrent alors, le plus souvent, en coordination avec les autorités des États concernés, sur la base de dispositions d'assistance administrative.

Quelques éléments chiffrés permettent de comprendre le rôle important de la DNRED en matière de REF en dépit d'effectifs restreints.

Encadré n° 2 : Saisies réalisées par la DNRED en 2013 et au premier semestre 2014

2013

Valeur des marchandises saisies :

Stupéfiants : **317 592 486€** sur 535 996 211€ saisis par la douane ; la DNRED a ainsi réalisé 59,25 % des saisies de la douane.

Tabacs : **49 053 632€** sur 90 013 033€ saisis par la douane ; la DNRED a ainsi réalisé 54,50 % des saisies de la douane.

Nombre d'articles saisis:

Contrefaçons : **2 033 847** articles sur 7 640 699 saisis par la douane ; la DNRED a ainsi réalisé 30,7 % des saisies de la douane.

Montant des droits et taxes redressés :

56 275 728€

2014 (chiffres arrêtés au 1^{er} juillet)

Valeur des marchandises saisies:

Stupéfiants : 152 101 964€

Tabacs : **14 724 976€**

Nombre d'articles saisis:

Contrefaçons : **2 607 790** articles

Montant des droits et taxes redressés :

81 220 056€

Au-delà de cette activité « chiffrée », la DNRED apporte un éclairage pratique et concret dans le renseignement commercial, économique et financier contribuant au ciblage de l'action douanière mais pouvant aussi constituer une aide à la décision de certains services des ministères financiers.

Associée depuis fort longtemps au dispositif de coordination du renseignement français, entretenant d'étroites relations avec chacune de ses composantes, la DNRED bénéficie largement de la communauté du renseignement à laquelle elle apporte toute la contribution possible. Elle a ainsi conclu des protocoles de coopération avec ses partenaires.

Enfin, proche des services de police judiciaire, elle les alimente régulièrement en affaires leur permettant de suivre en procédures judiciaires subséquentes le travail d'appréhension réalisé en phase douanière initiale.

La DPR appelle à une valorisation de l'action de la DNRED et au maintien de ses capacités humaines et budgétaires actuelles [**proposition n° 9**]. En effet, si

son budget connaît en 2014, une hausse de 1,1 %, son plafond d'emplois baisse de 3 ETPT. Il convient de noter que son effectif réalisé est encore supérieur à ce plafond. La résorption de ce dépassement devrait intervenir en 2015. La DPR estime qu'il conviendrait plutôt de relever ce plafond.

3. La mutation à poursuivre de la DGSI en matière de REF

Selon les termes du décret du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, celle-ci est à plusieurs titres concernée par le REF. Elle occupe en effet une place stratégique dans :

- la prévention et la répression de l'ingérence étrangère ;
- la prévention et la répression des actes portant atteinte au secret de la défense nationale, au potentiel économique, industriel et scientifique du pays ;
- la surveillance des activités menées par des organisations criminelles internationales susceptibles d'affecter la sécurité nationale ;
- la prévention et la répression de la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication ;

Vraie novation par rapport au décret fondateur de la DCRI en juin 2008, le décret de 2014 évoque les organisations criminelles internationales. Pourtant, la DPR peine à saisir l'investissement réalisé en ce domaine et réitère son souhait de voir progresser la collecte de renseignement en matière de grande criminalité organisée et de grande délinquance financière internationales.

Ce constat tient sans doute au fait que cette thématique a été récemment intégrée au champ de compétences de la DGSI et que l'intensification de la lutte antiterroriste a pleinement mobilisé le service au point de ne pouvoir s'engager autant qu'il serait nécessaire dans ce domaine. La Délégation ne doute cependant pas que le service va investir ce secteur **[proposition n° 10]**.

Au demeurant, selon le Directeur général, *** personnes travaillent dans le domaine du REF à la DGSI et notamment ***. Pareils éléments chiffrés conduisent cependant à penser que cette thématique est insuffisamment valorisée et/ou exploitée par le service intérieur.

Lors de son audition, M. Patrick Calvar a souligné que le secret bancaire constitue un obstacle important ***. Il ajoute qu'aucun texte ne permet à la DGSI de communiquer à l'administration fiscale les renseignements qu'elle produit.

Si le cadre juridique d'action des services de renseignement doit faire l'objet d'une réflexion importante (cf. le chapitre suivant), la DPR signale que ces

obstacles juridiques pourraient être levés en passant par l'entremise de Tracfin. Elle renouvelle donc son souhait d'une collaboration accrue entre les deux services.

4. La DGSE en peine d'orientation

Au sein du service extérieur, le renseignement économique *** notes ont été produites sur ce sujet et couvrent *** principaux domaines :

La principale difficulté rencontrée par la DGSE réside en réalité dans l'orientation de la collecte du renseignement et son exploitation [**proposition n °11**]. En effet, la DGSE est tributaire des ministères financiers dont elle reçoit extrêmement peu de demandes (cf. *infra*).

5. Un secteur militaire structuré autour de l'action de la DRM et de la DPSD

La DPSD, en raison de ses missions de contre-ingérence et de protection du patrimoine économique, industriel et scientifique dans le domaine de la défense, s'insère pleinement dans l'activité de renseignement économique et financier.

Vis-à-vis des entreprises privées du secteur de la défense, elle contribue à l'évaluation des mesures de sécurité prises, à alerter en cas de faille repérée, à conseiller et sensibiliser les acteurs concernés, à inspecter et sécuriser certaines installations sensibles. De ce fait, elle est destinataire d'une grande quantité de renseignement d'intérêt économique dans divers domaines de la défense (armement, secteurs stratégiques, technologies sensibles, suivi des entreprises...).

Malgré cela, la DPR constate avec surprise que la DPSD n'entretient quasiment aucun lien avec les ministères financiers tandis qu'elle a su nouer de précieuses relations avec la Délégation interministérielle à l'Intelligence économique (D2IE). La situation s'avère très insatisfaisante et la DPR espère qu'elle ne sera pas amenée à perdurer. [**proposition n °12**] Par ailleurs, le niveau d'expertise technique du service en ce domaine pourrait être rehaussé grâce à une politique des ressources humaines plus adaptée (cf. chapitre V).

La DRM joue un rôle plus modeste dans le domaine du REF via le soutien aux exportations qui la conduit à réaliser des études sur l'environnement du pays acheteur ***. Elle reçoit de fréquentes demandes de la part de la Direction générale de l'armement ***.

*

* *

En définitive, si les capacités de notre appareil de renseignement en matière de REF doivent faire l'objet d'une attention plus soutenue et de quelques réformes, les services spécialisés ont investi ce secteur de manière très inégale. La DPR incline à penser que l'édification de Tracfin en un vrai pôle de renseignement économique et financier de la communauté constituerait une piste prometteuse. Toutefois, la création d'un outil efficace ne pourra advenir qu'avec une structuration efficace des ministères financiers qui, en ce domaine, font preuve d'une inorganisation préjudiciable.

C. BERCY ET LE REF : UNE ORGANISATION À CONSTRUIRE

Peu de temps après son arrivée au ministère de l'Économie et des Finances, M. Pierre Moscovici, conscient de l'enjeu que représente le REF, a sollicité l'Inspection générale des finances pour établir un état des lieux exhaustif. Une mission dirigée par Mme Marie-Anne Barbat-Layani a rendu ses conclusions en février 2013 sous la forme d'un rapport - classé secret défense - intitulé *Le renseignement économique et financier au ministère de l'économie et des finances*.

1. Les profondes défaillances de la gestion du REF à Bercy

Le document met en exergue l'insuffisante attention accordée par les administrations du ministère à l'égard des enjeux de renseignement et un fonctionnement compartimenté fort préjudiciable. Or, en dépit des premières initiatives prises par le ministre, les auditions menées par la Délégation ont établi la permanence des principales failles constatées par Mme Marie-Anne Barbat-Layani :

- Il n'existe toujours aucun embryon d'une culture du renseignement. Les administrations ignorent avec constance l'activité des services et, partant, ne les sollicitent jamais ou alors de manière sporadique et non coordonnée (de fait, les relations établies l'ont été à l'initiative des services eux-mêmes). D'une manière générale, à l'instar de ce que l'on constate dans d'autres administrations, cette ignorance se double d'une réelle réticence (une répugnance ?) à traiter des questions de renseignement, considéré comme un « objet sale » pour détourner l'expression que le sociologue Dominique Monjardet employait à l'égard de la police. À l'évidence, certains hauts fonctionnaires redoutent de ternir leur réputation en œuvrant avec les services.

Ainsi, contrairement à d'autres démocraties, notre pays n'appréhende-t-il pas le REF comme un outil à part entière de définition et de mise en œuvre de la politique économique. Aux États-Unis par exemple, dès 1995 dans un rapport intitulé *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, la Maison Blanche exposait en détail ce qu'elle attendait des services de renseignement américains en ce qui concerne la protection des intérêts économiques américains. Afin de bien prévenir les dangers qui pèsent sur la démocratie et sur le « *bien-être économique* » des États-Unis, elle incitait l'appareil du renseignement à suivre l'évolution de la situation politique, économique, sociale et militaire dans les parties du monde où les intérêts américains étaient le plus engagés. Et depuis 2004, le département du Trésor dispose d'un service de renseignement dédié : l'*Office of Intelligence and Analysis*.

Malheureusement, une telle structuration paraît en France hautement improbable, l'usage du renseignement à des fins de politique publique étant perçu, notamment par la direction générale du Trésor, comme une tentation protectionniste. Plus largement, le ministère semble imprégné d'une philosophie qui répugne à utiliser le renseignement économique et financier comme instrument de puissance.

La déconsidération qui frappe le REF impose donc une volonté politique constante et réaffirmée, un pilotage permanent en fonction d'objectifs établis et dont la réalisation est considérée comme prioritaire. Mais l'intérêt des responsables politiques s'avère fluctuant et l'inertie administrative guette toute bonne initiative.

- En dépit de ces considérations, le ministère « consomme » curieusement une grande quantité de renseignement. Or cet usage ne va pas sans susciter nombre de paradoxes et soulève de réels problèmes d'organisation.

- En premier lieu, il est surprenant de constater que les ministères financiers reçoivent et exploitent peu de renseignement produit par leurs propres services spécialisés. Tracfin ne collabore en effet qu'avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou avec les douanes (DGDDI), tandis que la DNRED est quasi exclusivement tournée vers son autorité de tutelle.

- Par ailleurs, si les cabinets des ministres reçoivent des notes émanant de divers services de la communauté du renseignement (la plupart étant transmises de manière spontanée dans la mesure où peu de demandes sont en ce domaine formulées), ils n'organisent pas la diffusion de ces notes aux directions qui pourraient être intéressées par elles.

- De fait, il règne une grande inégalité dans l'accès au renseignement entre les directions : la Direction générale des entreprises (DGE) et la DG Trésor semblent privilégiées grâce aux relations bilatérales principalement nouées avec la DGSE, ***. En outre, la DGDDI reçoit des notes de la DGSE et de Tracfin enrichies par le soin de la DNRED, son service de renseignement. Ainsi,

les rares notes proposées par la DGSI ne rencontrent-elles guère le lectorat qu'elles méritent, notamment dans le domaine de la sécurité économique puisque seule la direction nationale d'enquêtes fiscales (au sein de la DGFI) entretient des relations suivies avec le service de renseignement intérieur. Ces relations sont bénéfiques et doivent être approfondies, comme l'a énoncé un référé de la Cour des Comptes en date du 1^{er} août 2013 qui appelait à juste titre à un renforcement de la recherche et de la coordination du renseignement dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale. En dehors de ces liens énumérés, les autres services de renseignement semblent inexistantes aux yeux de ces administrations.

Au surplus, la direction des affaires juridiques (DAJ), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF), l'Agence des participations de l'État (APE) ou le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) ne reçoivent aucune note alors même que ces instances en tireraient grand profit et sont demandeuses.

- À l'inégalité d'accès au renseignement s'ajoute le fait que les administrations bénéficiaires des notes de renseignement ne parviennent pas à les exploiter de manière suffisante. Le mécanisme de réception des notes apparaît en effet ni organisé ni formalisé. Cela suscite des erreurs d'appréciation, entraîne un manque de diffusion ou génère des délais trop importants (notamment dans les cas où la note transite par défaut par le directeur de service ou le secrétaire général de la direction concernée). De telles carences ont conduit la DGSE, déjà à l'origine d'une démarche spontanée, à choisir par défaut des correspondants. Et lorsque les notes sont réceptionnées par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) qui se charge de les distribuer, la circulation au sein des directions et, plus encore entre les directions, connaît des difficultés rédhibitoires. Au final, moins de 10 % des notes font l'objet d'une exploitation sérieuse.

- Conséquence de cette désorganisation, les administrations de Bercy ne réalisent aucun retour structuré au sujet des notes reçues, ne formulent aucun besoin, aucune orientation qui pourraient pourtant aider les services de renseignement à mieux comprendre les nécessités des ministères concernés. Ces services sont alors contraints de se contenter de produire des analyses trop généralistes et peu adaptées aux besoins opérationnels. Aussi surprenant que puisse paraître ce constat, le ministère de l'Économie et des Finances, bien que siégeant au sein du conseil national du renseignement, peine à formuler ses besoins et dégager des priorités en matière de renseignement faute d'avoir organisé une coordination entre ses propres directions. De surcroît, si les relations bilatérales sont à elles seules insuffisantes, les administrations des ministères financiers ne souhaitent aucunement aliéner leur liberté en faisant part de la nature des échanges réalisés.

• Plus grave encore, la DPR constate avec effarement qu'il n'existe strictement aucune culture de la sécurité au sein des ministères financiers. Les règles les plus élémentaires de sécurité sont considérées comme superflues et

handicapantes, sources de coûts et de perte de temps. De même, les locaux et équipements ne tiennent absolument pas compte du caractère sensible de certaines informations reçues ou traitées par ses administrations ***. Seule la direction générale du Trésor dispose d'un réseau crypté. Et même si le haut fonctionnaire de défense et de sécurité a saisi les directions pour les inciter à plus de prudence, les efforts consentis ne sont pas à la hauteur des enjeux. *** De même, cette méconnaissance des règles de sécurité présente un impact sur les acteurs économiques : ainsi, alors que les TPE ont été récemment dispensées de publication des comptes, il semblerait que *** souhaitent revenir sur cette disposition pourtant indispensable pour protéger le capital stratégique des entreprises trop sujettes à une exploitation maligne des informations publiées en raison d'obligation légales. Et bien d'autres exemples pourraient être cités sans incriminer une direction plus qu'une autre !

- Faut-il encore s'étonner qu'aucun effort de sensibilisation ne soit mis en œuvre lors de la prise de poste d'un chef de bureau... ou en formation continue alors même que l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) pourrait assurer une formation, en partenariat avec l'Académie du renseignement [**proposition n° 13**] ?

2. Le Comité de pilotage du renseignement économique et financier : une modeste tentative pour parer au plus pressé

En réponse aux recommandations du rapport Barbat-Layani, et sur la base d'une décision prise à l'occasion du conseil national du renseignement du 10 juin 2013, le ministre de l'Economie et des Finances a installé, le 22 novembre 2013⁵⁵, un comité de pilotage du REF. Celui-ci est destiné à produire une doctrine en la matière, à apporter une contribution au PNOR et à devenir une instance de réflexion sur l'organisation interne du ministère.

Sont membres de cette instance, le Secrétaire général des ministères financiers (qui occupe également la fonction de HFDS), le Service de coordination de l'intelligence économique (SCIE) sous son autorité directe, le Directeur général du Trésor, le Directeur général des Finances publiques (DGFIP), le Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la Directrice générale des douanes et droits indirects (DGDDI), l'agence des participations de l'État, la délégation générale à la lutte contre la fraude, le Directeur général des entreprises (DGE)⁵⁶, le directeur de Tracfin (qui assure le secrétariat) et celui de la DNRED. La participation personnelle des directeurs est requise, sauf dispense spéciale et exceptionnelle. En outre, le

⁵⁵ Une réunion préparatoire avec les futurs membres du Comité avait été organisée par le directeur de cabinet du ministre le 24 octobre.

⁵⁶ Avant le décret du 15 septembre 2014, il était directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

coordonnateur national du renseignement est membre de droit du comité tandis que les services de renseignement seront invités en tant que de besoin.

La Délégation parlementaire au renseignement salue le fait que la première réunion ait été présidée par M. Pierre Moscovici en personne puis par son directeur de cabinet M. Rémy Rioux. Malheureusement, depuis le 22 septembre 2013, le comité ne s'est pas réuni. La Délégation insiste donc sur l'importance d'une certaine périodicité des réunions et sur la nécessaire implication personnelle des ministres et de leurs directeurs de cabinet.

En outre, le 27 novembre 2013, M. Pierre Moscovici a également adressé une lettre de mission à M. Jean-Baptiste Carpentier, directeur de Tracfin, lui demandant d'établir un bilan des circuits d'information en matière de renseignement à Bercy (notamment en ce qui concerne la saisine des services de renseignement, le partage du renseignement, sa transmission et les conditions de sécurité entourant ces opérations).

À l'évidence, une volonté politique était alors clairement affichée. Las, les changements ministériels opérés et la remise toujours attendue du rapport Carpentier pourraient mettre en péril les efforts accomplis. La DPR appelle donc à la poursuite et l'amplification des actions accomplies.

3. Amplifier les efforts accomplis : les préconisations de la DPR

Vers une instance de coordination ministérielle

Outre la création d'un comité de pilotage, instance politique et stratégique, il paraît nécessaire d'envisager l'institution d'une structure légère mais vigilante de coordination du REF au sein des ministères financiers **[proposition n° 14]**.

Cette instance pourrait prendre en charge trois fonctions complémentaires :

-superviser les flux intrants et extrants en relation avec les services de renseignement. Sans devenir un point d'entrée unique, la structure pourrait être rendue destinataire en copie de l'intégralité des notes afin de vérifier la pertinence du choix du destinataire, s'assurer du partage de l'information au sein du ministère et réaliser une synthèse hebdomadaire destinée aux ministres et directeurs généraux.

-jouer le rôle référent ministériel en matière de renseignement afin d'orienter les demandes, s'assurer de leur prise en compte, coordonner les efforts accomplis par Bercy, diffuser les bonnes pratiques, encourager des initiatives mais également animer des groupes de travail car le REF doit également nourrir un effort prospectif afin de déterminer une politique publique efficace.

-assurer secrétariat du comité de pilotage (planification des réunions, ordre du jour, transmission des conclusions, suivi des décisions).

Cette structure pourrait trouver sa place auprès de trois instances distinctes :

- *le cabinet des ministres*. Au même titre que le ministre de la Défense dispose d'un Bureau réservé notamment chargé des questions de renseignement, les ministres pourraient se doter d'une instance politico-administrative qui aurait pour avantage de souligner l'intérêt politique pour cette question, pouvoir susciter aisément un arbitrage ministériel et jouir d'un réel pouvoir interministériel.

- *le Secrétaire général*, pour les mêmes raisons qu'évoquées ci-dessus sans toutefois bénéficier de la même autorité politique. Cependant, il semblerait que le Secrétaire général, considérant son rôle comme marginal dans ce secteur, ne souhaite pas prendre des responsabilités supplémentaires, la même motivation le conduit d'ailleurs à envisager une réforme du dispositif d'intelligence économique (cf. *infra*).

- *au sein de Tracfin* dont le directeur assure déjà le secrétariat du comité et qui, par nature, connaît parfaitement la communauté du renseignement. Toutefois, plusieurs conditions devraient être réunies pour le succès de pareil rattachement : en premier lieu, le service devrait bénéficier d'emplois dédiés à cette question (entre 4 et 5 personnes ajoutées à ses effectifs actuels). Par ailleurs, son rôle devrait rencontrer une traduction matérielle afin de le positionner correctement dans l'interministérialité ; il pourrait par exemple être nommé conseiller renseignement aux cabinets des ministres. En effet, si l'actuel directeur, M. Jean-Baptiste Carpentier, jouit visiblement d'une réelle influence au sein du ministère, il serait dommageable qu'à l'avenir le succès de la coordination du REF ne repose exclusivement sur une équation personnelle. Si cette solution de rattachement devait être choisie, la DPR appelle donc à une réflexion statutaire concernant le directeur de Tracfin.

Développer les relations avec les services de renseignement

Si la mise en place d'une coordination ministérielle paraît indispensable, elle ne doit pas pour autant grever la qualité des relations bilatérales que certaines directions générales ont établies avec quelques services de renseignement, la DGSE en particulier. Il semblerait donc profitable que les services spécialisés de renseignement désignent en leur sein un référent, à l'image de l'initiative de la DGSE, afin d'offrir un interlocuteur unique et permanent aux administrations **[proposition n° 15]**. La DPR insiste notamment pour que cette démarche soit réalisée par la DGSI dont les relations sont insuffisamment développées avec les ministères économiques et financiers.

Cette collaboration pourrait également se traduire par la participation des services de renseignement à certaines réunions internes des ministères financiers

afin de les acculturer aux besoins spécifiques de ces administrations. Ainsi les services pourraient-ils orienter à profit la collecte du renseignement dans le sens des thématiques prisées par les ministères financiers ; à savoir :

*l'appui aux grands contrats en développant une connaissance de la concurrence dans les secteurs stratégiques ;

*les négociations internationales et notamment européennes afin de pouvoir développer une vraie politique d'influence européenne dont le défaut nuit à notre pays **[proposition n° 16]** ;

*les investissements étrangers en France en collectant en particulier des renseignements sur les personnes physiques et morales impliquées ;

*les sanctions nationales et internationales ;

*la lutte contre la corruption ;

*la fraude aux finances publiques (thème développé par la Cour des Comptes dans un référé précité) ;

*l'anticipation des mouvements capitalistiques et des grands mouvements financiers ;

*l'anticipation des ingérences et manœuvres agressives à l'égard de structures nationales publiques, parapubliques ou privées dans des domaines stratégiques ;

Ces orientations impliquent évidemment que notre pays détermine sans ambiguïté plusieurs secteurs stratégiques qui requièrent l'attention de nos services de renseignement, d'un point de vue tant défensif qu'offensif. La DPR ne serait pas non plus hostile au fait que certaines entreprises puissent recevoir une aide particulière. Il conviendrait alors de déterminer des critères d'éligibilité pour ces dernières, en tenant compte des enjeux de souveraineté, de localisation de la recherche-développement en France ou de la nature de son actionnariat. Ce travail pourrait être réalisé par un comité interministériel *ad hoc* placé auprès du Premier ministre qui regrouperait des représentants des différents ministères et administrations concernés et dont les conclusions pourraient être discutées en conseil national du renseignement. La D2IE pourrait également prendre en charge cette tâche, à condition de modifier son décret et, notamment, de préciser sa capacité à traiter d'éléments protégés par le secret de la défense nationale **[proposition n° 17]**.

La Délégation parlementaire tient également à souligner que les efforts à réaliser en matière de REF n'impliquent pas systématiquement l'acquisition de renseignement par des méthodes spéciales. D'innombrables éléments stratégiques peuvent en effet être collectés par le biais d'un traitement méthodique des sources

d'information ouverte (littérature spécialisée, presse, internet...). Or, notre pays n'a guère accompli de progrès en ce domaine. La Délégation appelle donc à la création (ou au développement en ce qui concerne la DGSE) d'instances dédiées - au sein des services - à la veille en matière de sources ouvertes dans le domaine du REF, composantes du renseignement que l'on ne saurait réduire aux seules sources fermées [**proposition n° 18**].

Veiller à l'efficacité du dispositif public d'intelligence économique

Si nos services doivent indéniablement développer des capacités de traitement des sources ouvertes dans le domaine spécifique du REF, ils ne doivent pas pour autant empiéter sur le champ d'action de la politique publique d'intelligence économique.

Leur intervention dans le domaine économique ne se conçoit que par le biais de la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation tandis que la politique publique d'intelligence économique (PPIE) se destine exclusivement aux acteurs économiques publics et privés afin de les aider à développer leur activité, de les accompagner face aux évolutions internationales rapides et complexes.

En ce sens, la notion de politique publique, promue pour la première fois par le décret du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique, s'applique parfaitement à ce secteur spécifique de l'action étatique. Celui-ci se caractérise avant tout par une méthode, une approche et un mode de gouvernance, qui nécessite une démarche par essence transversale basée sur une exploitation consciencieuse des sources ouvertes (activités de veille), mais également par une prise en considération des problématiques de sécurité, par le développement d'une influence française (en particulier normative) et par une constante pédagogie.

Le décret précité a d'ailleurs intégralement et judicieusement repensé le dispositif public en plaçant le D2IE auprès du Premier ministre dans l'objectif de consacrer la dimension interministérielle de son action (article 1^{er} du décret). Auparavant, de 2009 à août 2013, le D2IE relevait du ministère de l'Economie et des Finances mais recevait ses instructions d'un comité directeur placé auprès de la présidence de la République. Depuis l'année dernière, le D2IE tire son plan d'action de la stratégie d'intelligence économique déterminée par le Premier ministre et l'ensemble des ministres compétents (article 2). La mise en œuvre de ces orientations confiée au D2IE emprunte notamment la voie d'un comité de pilotage composé des différents représentants ministériels compétents mais également d'un réseau de correspondants dans les services déconcentrés (article 3). Le décret d'août 2013 aborde aussi les missions précédemment évoquées à l'instar du traitement de l'information ouverte et de l'anticipation des évolutions économiques (art. 4 et 5), des activités de sécurité économique (art. 6), de l'influence (en particulier normative, art. 7) et de pédagogie (art. 8).

Nommée déléguée interministérielle le 30 mai 2013, Mme Claude Revel a eu pour mission de rédiger le décret précité et d'installer la D2IE dans ses nouvelles attributions. La DPR regrette qu'une série de difficultés matérielles ait quelque peu nui à l'essor de la nouvelle structure. Elle regrette par exemple que la D2IE n'ait trouvé de locaux que le 15 juillet dernier, soit plus d'un an après sa création⁵⁷.

D'ores et déjà, la DPR tient à souligner l'important travail réalisé, en étroite collaboration avec le cabinet du Premier ministre, dont les résultats sont nécessairement discrets : anticipation de phénomènes économiques, travail en partenariat avec le ministère de la recherche⁵⁸, accompagnement du travail national et européen sur le secret des affaires, mise en place d'un diagnostic de sécurité disponible sur son site internet... La DPR se félicite que la Déléguée ait aussi noué des liens fructueux avec le coordonnateur national du renseignement et les services eux-mêmes. Car, si dans la conception française de l'intelligence économique les deux domaines sont différents, on peut aisément considérer qu'il existe un continuum entre eux, une nécessaire complémentarité au profit de la politique publique économique. De nombreux pays conçoivent même un lien plus étroit encore, à l'image des États-Unis, du Royaume-Uni (qui assigne aux services de renseignement dans la loi qui leur est consacrée la sauvegarde du bien-être économique du pays) ou encore de l'Espagne qui, par la création en mai 2013 du *Sistema nacional de Inteligencia economica*, implique très directement son service de renseignement dans le processus.

En revanche, il semblerait que le départ de la D2IE des ministères financiers ait contribué à priver le ministère d'un point d'entrée en matière de renseignement. À l'évidence, le service de coordination de l'intelligence économique (SCIE), placé auprès du Secrétaire général du ministère, ne parvient pas réellement à profiter du nouvel espace qui lui est offert. En outre, son autorité de tutelle, suivant en cela une recommandation du rapport Barbat-Layani et une certaine conception du rôle de secrétaire général, envisage un repositionnement du service au sein de la DGE. Pareil projet ne manque de soulever une certaine circonspection tant le rattachement envisagé risque de priver le SCIE de son rôle de coordonnateur ministériel. La Délégation parlementaire au renseignement plaide donc pour son maintien auprès du secrétaire général [**proposition n° 19**]. À défaut, si les ministres ne devaient pas suivre cette recommandation, la Délégation souligne l'importance de voir rattacher le SCIE au niveau du directeur général des entreprises lui-même et non au sein d'un service de la DGE afin de ne pas plus étioiler la faculté coordinatrice du service au sein des ministères.

De surcroît, et quelle que soit la solution de rattachement retenue, il paraîtrait profitable de nommer le chef du SCIE adjoint au D2IE afin d'instaurer

⁵⁷ En revanche, la DPR souligne le réel effort budgétaire voulu par M. Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre : les crédits alloués à la D2IE sont passés de 101 702 euros en 2013 à 310 000 euros en 2014.

⁵⁸ *Élaboration de principes directeurs pour la mobilité internationale des scientifiques et experts.*

une véritable symbiose dans l'action⁵⁹, de créer les conditions d'une meilleure animation des services déconcentrés du ministère mais également d'assurer une meilleure remontée et diffusion de l'information (en particulier du REF opérationnel) **[proposition n° 20]**. La novation administrative s'avérerait limitée puisqu'existent des précédents (concernant la DATAR notamment) et que, à titre d'exemple, le secrétaire général aux affaires européennes occupe une fonction au sein du cabinet du Président de la République, bien qu'il relève des services du Premier ministre. En revanche, tant d'un point de vue symbolique qu'opérationnel, le gain se révélerait notable.

Une dernière option paraît concevable même si le contexte d'économies budgétaires la fragilise : il pourrait être envisagé de créer une direction de l'information économique et financière bâtie à partir de Tracfin et qui regrouperait le SCIE ainsi que différentes entités chargées du REF aujourd'hui disséminées au sein du ministère **[proposition n° 21]**. En tout état de cause, la DPR souligne l'intérêt d'un dispositif public d'intelligence économique efficace, coordonné et en prise avec le REF dans son versant le plus opérationnel **[proposition n° 22]**.

*

* *

Le renseignement économique et financier pose un véritable défi politique, administratif et stratégique que notre pays, jusqu'à présent, n'a pas su relever. Si des initiatives louables doivent être soulignées, elles ne permettent pas de répondre de manière parfaitement suffisante à l'ampleur de la tâche à accomplir.

Le préalable à une meilleure action de la communauté du renseignement en matière de REF réside dans une réorganisation des ministères économiques et financiers et la structuration, autour de Tracfin, d'un pôle de renseignement économique et financier que seul ce service peut édifier.

La Délégation parlementaire au renseignement souhaite donc que de réels efforts soient réalisés afin de remédier aux carences qui viennent d'être énumérées.

⁵⁹ Notamment lorsqu'il s'agit d'animer le comité d'orientation de la veille éco et fin (COVEFI), mission confiée au SCIE alors qu'elle semble plus conforme aux attributions de la D2IE.

*

* *

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE III

Proposition n° 1 : Adopter une législation relative à la protection du secret des affaires ;

Proposition n° 2 : Élever les peines d’amende aux articles 323-1 à 3 du code pénal afin de réprimer l’espionnage informatique ;

Proposition n° 3 : Assurer une meilleure prise en charge de la grande criminalité organisée et de la grande délinquance financière internationales par les services de renseignement ;

Proposition n° 4 : Octroyer près de 50 ETPT supplémentaires à Tracfin ;

Proposition n° 5 : Accroître les liens entre la DGSI et Tracfin, notamment par la désignation d’un référent au sein du premier service ;

Proposition n° 6 : Modifier l’article 40 du CPP afin de protéger les renseignements provenant de services étrangers ainsi que l’identité des agents, sources et collaborateurs des services de renseignement ;

Proposition n° 7 : Octroyer à Tracfin la possibilité d’agir d’initiative ;

Proposition n° 8 : Octroyer la possibilité à Tracfin d’enquêter sur des mouvements financiers légaux ;

Proposition n° 9 : Maintenir et valoriser les capacités de la DNRED ;

Proposition n° 10 : Développer la mission de la DGSI de lutte contre les organisations criminelles internationales susceptibles d’affecter la sécurité nationale ;

Proposition n° 11 : Définir précisément les axes de recherche et de collecte du REF pour la DGSE ;

Proposition n° 12 : Établir des relations pérennes entre la DPSD et Bercy ;

Proposition n° 13 : Mettre en place une sensibilisation aux questions de sécurité et de renseignement prise en charge par l’Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) en partenariat avec l’Académie du renseignement ;

Proposition n° 14 : Créer une instance de coordination du REF au sein de Bercy afin de produire une doctrine adaptée et accroître les relations avec les différents services de renseignement ;

Proposition n° 15 : Désigner un référent REF par service de renseignement (à la DGSI, il pourrait s’agir de la même personne que celle visée par la proposition n° 5) ;

Proposition n° 16 : Déterminer une politique d'influence européenne ;

Proposition n° 17 : Créer un comité interministériel placé auprès du Premier ministre afin de déterminer les critères d'éligibilité pour aider des entreprises privées dans le domaine du REF ou attribuer cette mission à la D2IE ;

Proposition n° 18 : Organiser, au sein des services de renseignement, le traitement de l'information ouverte en matière de REF ;

Proposition n° 19 : Maintenir le SCIE auprès du secrétaire général de Bercy ;

Proposition n° 20 : Nommer le chef du SCIE adjoint du D2IE ;

Proposition n° 21 : Créer une direction de l'information économique et financière à Bercy construite autour de Tracfin ;

Proposition n° 22 : Maintenir les efforts accomplis en faveur d'un dispositif public d'intelligence économique efficace, coordonné et en prise avec le REF.

CHAPITRE IV. VERS UN CADRE JURIDIQUE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Thématique récurrente dans les écrits consacrés à la politique publique du renseignement (Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et 2013⁶⁰, rapports de la Délégation parlementaire au renseignement ou de parlementaires⁶¹), la nécessaire adoption d'un cadre juridique des activités de renseignement a rencontré un écho favorable à l'occasion du conseil national du renseignement du 9 juillet dernier présidé par le chef de l'État.

L'initiative est d'autant plus heureuse qu'elle permettra de combler un retard préjudiciable et infâmant. La France demeure en effet la seule démocratie occidentale à ne pas bénéficier d'un cadre juridique, laissant de ce fait nos services dans la plus parfaite indigence juridique, exposant les fonctionnaires qui œuvrent en ce domaine et créant les conditions de possibles atteintes aux libertés fondamentales pour les citoyens.

Un cadre juridique unifié présentera trois bénéfices majeurs :

***Consacrer les libertés individuelles**

Une loi relative aux activités de renseignement permettrait en premier lieu de mieux protéger les libertés individuelles en précisant pourquoi, dans et sous quelles conditions les services pourront mettre en œuvre ce qu'il est convenu d'appeler « des techniques spéciales de collecte du renseignement ».

De même, en établissant un régime de contrôles cumulatifs des activités de renseignement (cf. *infra*) et en prévoyant des voies effectives de recours pour les citoyens, un texte de loi participera à un progrès notable de l'État de droit.

***Légitimer l'activité des services**

Trop longtemps, les services de renseignement ont été dits « secrets » et leur usage connoté péjorativement. Reconnaître leur contribution décisive à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation, à la défense de la forme républicaine de nos institutions et de notre modèle démocratique sera donc extrêmement précieux. Il s'agira, en outre, de parachever la reconnaissance de la

⁶⁰ Cf. en particulier Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Paris, Odile Jacob/La Documentation française, 2008, p. 142.

⁶¹ Se reporter notamment à Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, Pour un « État secret » au service de notre démocratie, Rapport d'information n° 1022, 14 mai 2013, 205 p.

politique publique du renseignement comme a déjà commencé à le faire la Loi de programmation militaire en décembre 2013⁶².

***Protéger les agents de ces administrations régaliennes**

L'insécurité juridique pour les fonctionnaires du renseignement qui agissent sur le territoire national est aujourd'hui inacceptable et elle est de fait de moins en moins acceptée par les nouvelles générations de personnels, acteurs décisifs de cette fonction publique stratégique. En effet, les auditions menées par la DPR ont permis d'établir que le deuxième alinéa de l'article 122-4 du code pénal⁶³ n'offre qu'une protection très parcellaire qui ne résisterait guère à un contentieux. De fait, les services ne disposant d'aucun cadre juridique et recourant potentiellement à des techniques attentatoires aux libertés individuelles, l'acte commandé serait nécessairement et manifestement illégal.

De surcroît, l'un des défis d'un prochain texte de loi résidera dans la prise en considération des activités déployées à l'étranger par certains de nos services – en particulier la DGSE. Si notre législation, à la différence des pratiques américaines, ne présente pas une dimension extraterritoriale, il apparaît désormais révolu le temps où nos services agissant hors du territoire national pouvaient s'abstraire des règles juridiques les plus élémentaires et exposer ainsi leurs agents.

Ainsi, on se remémorera notamment le fait que deux agents de la DGSE ont été emprisonnés plus d'un an en raison de leur participation, sur ordres, à l'opération contre le *Rainbow Warrior* en 1985.

Au surplus, les articles 113-6⁶⁴ et 113-8 du code pénal impliquent qu'un fonctionnaire peut aujourd'hui être poursuivi en France pour des actes perpétrés sous d'autres cieux. Face à ces béances, seule une loi pourra apporter les réponses devenues impérieuses [**proposition n° 1**].

⁶² Sur ce point, se référer au chapitre I.

⁶³ Lequel dispose : « N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal ».

⁶⁴ Article 113-6 du code pénal :

« La loi pénale française est applicable à tout crime commis par un Français hors du territoire de la République.

« Elle est applicable aux délits commis par des Français hors du territoire de la République si les faits sont punis par la législation du pays où ils ont été commis.

« Elle est applicable aux infractions aux dispositions du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, commises dans un autre État membre de l'Union européenne et constatées en France, sous réserve des dispositions de l'article 692 du code de procédure pénale ou de la justification d'une sanction administrative qui a été exécutée ou ne peut plus être mise à exécution.

« Il est fait application du présent article lors même que le prévenu aurait acquis la nationalité française postérieurement au fait qui lui est imputé. »

Enfin, il est indispensable de renforcer la protection de l'anonymat des agents. Celle-ci est en effet malmenée à divers titres. Hormis la question de l'article 40 du code de procédure pénale évoquée au sein du chapitre III, la DPR attire l'attention du Gouvernement sur la question des délégations de signature au sein des services dans la mesure où celles-ci doivent obligatoirement faire l'objet d'une publication au Journal officiel. *** Une dispense légale dans des conditions précises et soumises à contrôle serait donc la bienvenue [**proposition n° 2**].

Mais, l'accumulation de dispositions législatives se révélera vaine si le Gouvernement n'entreprend rien pour les faire appliquer. À ce titre, alors que le législateur a créé, en 2011⁶⁵, l'article 413-13 du code pénal qui protège les identités, réelles ou fictives, des agents des services de renseignement, aucune condamnation n'a à ce jour été prononcée sur le fondement de cet article, notamment pour des révélations réalisées dans le cadre d'une activité journalistique ou éditoriale.

Pour la DPR, la faute incombe moins aux instances judiciaires qu'aux autorités compétentes qui n'engagent aucune poursuite dans ces cas. Ainsi, comment comprendre l'inaction du Gouvernement quand les identités d'agents de la DGSI furent révélées par plusieurs médias après l'affaire Merah⁶⁶ ou celles d'agents de la DGSE après l'opération conduite en janvier 2013 en Somalie⁶⁷ ? La DPR déplore qu'aucune poursuite n'ait été engagée à cette occasion. Elle invite donc les autorités compétentes à systématiser les poursuites à l'encontre de ceux qui décident de dévoiler l'identité d'agents des services de renseignement [**proposition n° 3**]. En ce sens, elle avait déjà adressé une lettre au Premier ministre Jean-Marc Ayrault en date du 25 juillet 2013 pour l'inciter à agir.

Au demeurant, dans le cas précité concernant la DGSE, les informations diffusées par la presse ont été initialement rendues publiques par un officier général du cadre de réserve. La DPR espère que le ministère de la Défense a réagi en conséquence.

*

* *

Consciente de ces enjeux majeurs, la DPR souhaite apporter sa contribution à la définition des principaux objectifs de ce texte à venir. À cette fin, treize personnalités ont été auditionnées (cf. chapitre II) pour recueillir des éléments d'expertise mais également pour confronter les orientations définies par la

⁶⁵ Par le biais de l'article 27 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

⁶⁶ MM. Jean-Michel Décugis et Christophe Labbé, « Légion d'honneur : la "promotion Merah" », Le Point, 24 avril 2012.

⁶⁷ Révélation effectuée le 16 janvier 2013 par La Dépêche du Midi.

Délégation à un regard extérieur. En outre, une étude des législations allemande, britannique, espagnole, belge, australienne, canadienne ou états-unienne a fourni un bon exemple d'exercice démocratique autour d'une activité essentielle à la marche de l'État et, par voie de conséquence, à la préservation des libertés individuelles. À l'issue de ce processus, plusieurs idées méritent d'être retenues.

A. QUELLE PHILOSOPHIE LÉGISLATIVE ?

Si l'existence d'un texte de loi unique consacré au renseignement semble désormais irrévocable, la définition de son périmètre fera nécessairement l'objet d'arbitrages. En ce domaine, différentes conceptions peuvent être développées qui s'affrontent. Il est par exemple possible de considérer que le texte législatif doit se limiter aux techniques spéciales mises en œuvre par les services de renseignement et aux contrôles qui en découlent à l'image de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques. Celle-ci constituait une nécessaire et véloce réaction du gouvernement de M. Michel Rocard à la condamnation de notre pays par la Cour européenne des droits de l'Homme⁶⁸ à propos des écoutes téléphoniques judiciaires. Mais, depuis, les autorités publiques ont consacré le rôle éminent du renseignement dans la vie démocratique du pays, les menaces se sont considérablement accrues et les technologies ont gagné en complexité.

Aussi peut-on également estimer profitable de rédiger une loi-cadre précisant tant les missions des services de renseignement, que les techniques spéciales potentiellement mises en œuvre pour assurer ces missions, les contrôles induits, la protection juridique des fonctionnaires du renseignement et les voies de recours pour nos concitoyens... C'est la position de la DPR qui juge en effet indispensable l'adoption d'un texte de loi cohérent et ambitieux qui ne se restreigne pas à l'énumération de moyens offerts aux services de renseignement et des modalités de contrôle.

Plus qu'une liste des techniques, la loi devra porter l'accent sur les missions de nos services afin d'établir sans conteste qu'elles contribuent à préserver notre État de droit, la forme républicaine de nos institutions et l'exercice quotidien de nos libertés fondamentales. Mais il ne pourra pas uniquement s'agir de se reporter aux décrets fondateurs des services ou de citer la seule définition des intérêts fondamentaux de la Nation [**proposition n° 4**].

Une telle démarche elliptique ne satisferait pas aux préconisations de la CEDH, laquelle réclame une certaine précision des textes en ce domaine. Ainsi, les arrêts *Amann c. Suisse* du 16 février 2000 ou encore *Uzun c. Allemagne* du 2 septembre 2010 posent-il comme principe que des dispositions trop vagues ou imprécises ne sauraient être considérées comme recevables. De même, l'exigence

⁶⁸ CEDH, arrêts *Huvig et Kruslin c. France* du 24 avril 1990.

de précision est, aux yeux de la Cour européenne, renforcée dès lors que les atteintes aux droits et libertés sont conséquentes. C'est particulièrement le cas lorsque les moyens d'investigation mis en œuvre le sont de façon secrète : « *Puisque l'application de mesures de surveillance secrète des communications échappe au contrôle des intéressés comme du public, la « loi » irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire*⁶⁹. »

Le texte de loi devra donc préciser en quoi la politique publique du renseignement, compétence exclusive de l'État face aux vellétés du secteur privé, participe à la stratégie de sécurité nationale telle que la définit l'article L.1111-1 du code de la défense. Il devra aussi indiquer sans ambiguïté que les services compétents recherchent, collectent, exploitent et diffusent des informations afin de lutter contre des menaces mais également pour disposer d'une connaissance de la situation et des acteurs internationaux. Car, pour la DPR, notre appareil de renseignement ne saurait revêtir une dimension purement défensive (entraver les menaces que représentent l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, la subversion politique violente, la grande criminalité organisée et la grande délinquance financière internationales); il doit faire montre de capacités analytiques et prospectives afin de s'insérer pleinement dans le processus décisionnel politique.

Dans le strict cadre de ces missions, inévitablement encadrées par une pluralité de contrôles, les administrations du renseignement pourront alors mettre en œuvre des techniques dérogatoires du droit commun destinées à déjouer des menaces.

Ce dernier point paraît absolument cardinal tant il distingue la philosophie française du renseignement, en particulier de la philosophie états-unienne. Dans le cas de notre pays, il s'agit de lutter, en recourant à des techniques contingentées et limitées, contre une menace préalablement identifiée et correspondant au cadre légal. À l'inverse, aux États-Unis, où règne une « *idéologie de la capture* »⁷⁰, le dispositif de renseignement est tourné vers la détection de la menace elle-même et suppose un espionnage massif, sans réelle restriction autre que celle induite par les limites technologiques. La loi devra donc affirmer ce principe : jamais nos concitoyens ne pourront faire l'objet d'un espionnage massif puisqu'ils ne sauraient être suspectés de constituer une menace potentielle pour l'État et, par voie de conséquence, pour eux-mêmes.

⁶⁹ CEDH, *Malone c. Royaume Uni*, 2 août 1984.

⁷⁰ Pierre-Antoine Chardel, « *Données personnelles et devenir des subjectivités, questions d'éthique* », *Sécurité et Stratégie*, n°17, octobre-décembre 2014, p. 5-11.

En France, le renseignement n'incarne pas sa propre finalité mais un moyen pour préserver notre modèle démocratique. La définition précise des missions de nos services participe ainsi à la consécration de cette philosophie.

B. UNE PLURALITÉ DE CONTRÔLES

Le contrôle n'existe que dans la pluralité. Dans ces conditions, chaque activité de contrôle doit être guidée par une philosophie qui lui permet de se réaliser pleinement mais qui implique également de restreindre quelque peu son champ d'action.

Ainsi, le contrôle parlementaire, ou contrôle externe de responsabilité, se focalise-t-il sur le contrôle et l'évaluation de la politique publique du renseignement ainsi que la mise en question de la responsabilité du Gouvernement quant à son usage des services de renseignement. Depuis l'adoption de la Loi de programmation militaire, c'est à la Délégation parlementaire au renseignement qu'incombe cette fonction (cf. chapitre I).

De même, le contrôle interne administratif implique-t-il, 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...). En l'espèce la DGSE et la DGSI ont réalisé des progrès très appréciables en ce domaine et que la DPR entend saluer.

Le service extérieur a ainsi institué un poste d'inspecteur général et une instance d'audit permanente, à laquelle un contrôleur général est affecté à temps plein. Statutairement indépendant, le contrôleur général 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. 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.

Sur un modèle proche, la DGSI a créé un poste d'inspecteur général dont le 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...).

En revanche, les autres services présentent des structures trop faiblement formalisées et à l'activité trop peu systématique.

Ainsi, après l'adoption de la LOLF en 2001, la DRM a-t-elle créé une cellule de pilotage qui réalise des missions d'audit interne concernant les fonds spéciaux (***) et les éventuelles carences du service (***), mais aussi des missions de contrôle de gestion. Elle audite également les différentes entités chargées de l'inspection interne dans les sous-directions du service. Au total, près d'une demi-douzaine de personnes concourent au travail de cette cellule.

Quant à la DPSD, elle a récemment structuré un bureau de contrôle interne. Cette structure de quatre personnes est chargée d'effectuer un contrôle de gestion, de superviser la sécurité des systèmes informatiques, de mener des missions d'inspection et d'audit. Cette mutation s'inscrit dans le mouvement de centralisation opéré lors de la réforme entreprise par le service en 2010, qui a 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...

Enfin, en ce qui concerne les services économiques, la dimension de Tracfin a conduit le directeur de l'instance à prendre lui-même en charge cette mission. Quant à la DNRED, elle ne dispose pas non plus d'une structure de contrôle interne dédiée. La fonction est dès lors exercée par la hiérarchie. Le service peut cependant faire appel à l'Inspection des services de la DGDDI en cas de nécessité.

En conséquence, la Délégation parlementaire au renseignement recommande des efforts supplémentaires ainsi qu'à une meilleure identification et valorisation des instances de contrôle interne **[proposition n° 5]**. Ces quatre services pourraient par exemple créer en leur sein un poste de « contrôleur général » afin de rassembler les activités d'audit et de contrôle. Une telle démarche créerait de la lisibilité et installerait une fonction importante pour le bon fonctionnement de ces administrations particulières.

Le contrôle interne (inter)ministériel promu par la Loi de programmation militaire a pour sa part été matérialisé au travers de la création, le 24 juillet dernier, de l'inspection des services de renseignement⁷¹ (ISR). Dans les faits, il appartient au Premier ministre de saisir l'inspection afin qu'elle réalise des missions de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation. Les membres chargés d'œuvrer sur une mission ponctuelle seront prochainement choisis par le chef du Gouvernement (après avis du coordonnateur national du renseignement) au sein du contrôle général des armées, de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. En outre, « *dans le cadre des missions qui leur sont confiées, les membres de l'inspection des services du renseignement*

⁷¹ Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement.

ont accès à tous lieux, éléments, informations et documents utiles à l'accomplissement de leur mandat » (article 4 du décret).

Si la Délégation parlementaire se félicite de pareille avancée (avancée largement inspirée des corps d'inspection existants mais qui octroie de larges pouvoirs d'enquête à l'ISR), elle regrette néanmoins qu'un chef de l'inspection n'ait pas été désigné. Seule une incarnation (notamment à l'égard du Premier ministre et des services concernés) permettra de doter de l'inspection d'une certaine permanence en dépit de l'absence d'un corps d'inspection pérenne (perspective que la DPR approuve). Une modification du décret serait donc souhaitable pour remédier à cette carence **[proposition n° 6]**. Dans le même esprit, la DPR regrette que l'ISR n'ait pu être saisie dans le cadre de l'expulsion par la Turquie de trois ressortissants français (cf. *supra*) en raison des délais d'habilitation des membres sélectionnés.

Si la création de l'ISR permet de franchir une étape essentielle dans le contrôle interne ministériel, cette naissance ne doit pas occulter le contrôle qu'exerçait déjà le Premier ministre grâce au Groupement interministériel de contrôle (GIC) chargé de centraliser la mise en œuvre des interceptions de sécurité. Par ce biais, le chef du Gouvernement est en mesure de s'assurer que les services ne réalisent pas d'écoutes sauvages et que les interceptions autorisées sont effectuées dans le strict respect de la loi. Cette expérience acquise depuis 1960⁷² s'avérera très précieuse si demain de nouvelles techniques de recueil du renseignement devaient être autorisées par la loi. En effet, pour être plus performant, pour assurer une collecte plus fine, le terminal de collecte des données pourra être mobile afin de coller au plus près de la réalité opérationnelle. Dans ce cas, seule la centralisation - via le GIC - des données collectées permettra de s'assurer d'un usage légal et proportionnel de cette méthode particulière.

En définitive, le principe de centralisation constitue une condition déterminante pour l'effectivité d'un contrôle des techniques de collecte du renseignement en même temps que pour la modernité/modernisation de celles-ci. De telle sorte que le GIC s'avère d'une actualité incontestable **[proposition n° 7]**.

Le contrôle externe de légalité et de proportionnalité est aujourd'hui confié à une AAI créée par la loi de 1991 : la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). La création de cette instance avait été préconisée dès 1982 par la Commission d'étude sur les écoutes téléphoniques, confiée par le Premier ministre Pierre Mauroy au premier président de la Cour de Cassation M. Robert Schmelck.

⁷² Le GIC a été institué par le biais de la décision non publiée n°1E prise par le Premier ministre Michel Debré le 28 mars 1960. Son existence a été officialisée par le décret n° 2002-497 du 12 avril 2002 (dispositions aujourd'hui codifiées aux articles R. 242-1 à R. 242-3 du Code de la sécurité intérieure).

Ce modèle, s'il a constitué une indéniable novation, a depuis fait ses preuves et sa pertinence perdue pour plusieurs raisons :

- En premier lieu l'intervention d'un juge judiciaire dans ce domaine régalien pourrait susciter une entaille dans la séparation des pouvoirs en ce qu'elle induirait un « *transfert de responsabilité* » du pouvoir exécutif au pouvoir judiciaire selon les termes employés par le rapport Schmelck. Au demeurant, les atteintes aux libertés individuelles relèvent des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et non de l'article 66 de la Constitution, interprété par le Conseil constitutionnel comme un *habeas corpus*. Dans les faits, le juge administratif est donc parfaitement compétent en matière d'atteinte à la liberté d'aller et venir, à l'inviolabilité du domicile privé, au secret des correspondances et au respect de la vie privée, soit le cœur de l'activité des services de renseignement.

Sur ce point, la jurisprudence constitutionnelle est constante depuis 1999 et invite donc à recourir au modèle abouti de l'AAI. Au surplus, peu de pays ont opté pour l'entremise du juge (à l'image de l'Espagne et, dans une moindre mesure, de la Norvège). Car, indépendamment des questions constitutionnelles, les impératifs incontournables de transparence et de publicité inhérents au monde judiciaire se heurtent au nécessaire secret entourant les activités de renseignement.

- Par ailleurs, les AAI ont prouvé, depuis leur création en 1978 avec la CNIL, qu'elles représentaient les instances idoines pour réaliser un contrôle réclamant un haut degré de technicité, un investissement à plein temps et une capacité à connaître d'éléments protégés par le secret de la défense nationale.

- D'autant qu'elles œuvrent dans la plus parfaite indépendance en raison de leur composition, de l'irrévocabilité des mandats de leurs membres, de l'impossibilité pour le Gouvernement de leur transmettre des instructions...

Tout incite donc à recourir à ces instances, dotées de toutes les garanties d'indépendance et de compétence technique. Certains de nos voisins à l'instar de l'Allemagne ou la Belgique ont ainsi opté pour une commission administrative dépendant du Parlement⁷³, tandis que le Royaume-Uni s'en remet à un haut-fonctionnaire (le « *commissionner* ») qui agit en toute indépendance et peut saisir un tribunal spécial en tant que de besoin.

Pour autant, l'efficacité de la CNCIS ne tient pas seulement à son architecture administrative. Elle la doit aussi à ses modalités de fonctionnement qui la conduisent à se consacrer aux seules fonctions d'avis et de contrôle. En effet, en 1991, le Conseil d'État n'a pas admis qu'il soit octroyé à cette dernière le pouvoir d'ordonner au Premier ministre d'interrompre une interception de sécurité considérée comme illégale au motif que l'article 20 de la Constitution confie

⁷³ La « *commission G10* » en Allemagne, la « *commission BIM* » en Belgique.

l'administration au seul Gouvernement⁷⁴. Les prérogatives de l'instance ont donc clairement été établies, un clair partage des tâches établi qui concilie l'efficacité et les impératifs démocratiques.

Néanmoins, en dépit de ce cadre, la CNCIS a bénéficié dès son entrée en fonction en 1991 de la bienveillance du Premier ministre. Edith Cresson a en effet accepté que le contrôle *a posteriori* prévu par la loi se mue en avis de mise en œuvre *ex ante* (sans pour autant entamer les capacités de contrôle *ex post*). Cette pratique a été ensuite confirmée officiellement par une directive en date du 18 février 2008 signée par M. François Fillon, alors chef du Gouvernement. Le document présente cette coutume comme « *la mieux à même de répondre à l'objectif de protection efficace des libertés poursuivi par le législateur* ».

Grâce à une méthodologie maintenant bien établie, la CNCIS a acquis une expertise particulière qui respecte scrupuleusement la lettre constitutionnelle mais également l'exigeante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). En conséquence, aucune raison n'expliquerait qu'une loi opte pour une nouvelle structure pour délivrer des avis *ex ante* et effectuer des contrôles *ex post* **[proposition n° 8]**. D'ailleurs, le Conseil d'État, dans son dernier rapport public thématique s'inscrit dans cette même logique⁷⁵.

En revanche, la Délégation insiste fortement sur la nécessité d'accroître considérablement les moyens humains, techniques et budgétaires de la future AAI afin de répondre pleinement tant à l'évolution technologique qu'à l'accroissement des techniques de recueil du renseignement soumises à autorisation⁷⁶ **[proposition n° 9]**.

Une question demeure concernant la composition de l'AAI qui accueille aujourd'hui deux parlementaires et un haut fonctionnaire (conseiller d'État ou magistrat de la Cour de cassation). Pour la DPR, la nécessaire revalorisation des moyens humains, techniques et budgétaire évoquée ci-avant doit également présider à un accroissement des membres de la structure dans la perspective d'un travail à plein temps **[proposition n° 10]**. Ainsi, semblerait-il pertinent d'élargir le nombre de hauts fonctionnaires (issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes) dans l'objectif d'associer des compétences variées.

De même, la présence des parlementaires a suscité des interrogations au sein de la Délégation. Dans les faits, le président de la CNCIS effectue l'essentiel du travail, seuls les cas litigieux étant soumis aux élus de la Nation dans le cadre de

⁷⁴ Conseil d'État, Rapport public 1991, Paris, La documentation française, 1992, p. 62.

⁷⁵ Conseil d'État, Le numérique et les droits fondamentaux, étude annuelle 2014, Paris, La Documentation française, 2014, p. 30, proposition n°41.

⁷⁶ Il s'agit d'ailleurs d'une demande récurrente que la CNCIS formule dans ses rapports d'activité publiés chaque année.

la formation plénière. Cette situation souligne le fait que l'activité de contrôle constitue une tâche à plein temps qui requiert un haut degré de technicité.

De surcroît, dans la mesure où la philosophie du contrôle parlementaire a été précisée par la LPM et que les pouvoirs de la DPR ont été considérablement étendus, la présence des parlementaires dans une structure externe pourrait ne plus présenter un intérêt majeur. Il semblerait même que le Conseil d'État, lors de l'examen du décret relatif à la Plateforme nationale d'interceptions judiciaires, ait estimé que leur présence dans une autorité administrative indépendante chargée de ces missions spécifiques pouvait constituer une entorse à la séparation des pouvoirs. D'autant qu'il appartient également au Parlement de contrôler l'activité des AAI, ce qui soulèverait un problème supplémentaire voire, dans certains cas, un conflit d'intérêts.

En conséquence, il ne paraîtrait pas déraisonnable que les membres parlementaires soient remplacés par des personnalités qualifiées désignées par le président de chaque Chambre sur proposition de la Délégation parlementaire au renseignement [**proposition n° 11**]. Le lien avec la DPR perdurait tout en créant les conditions nécessaires à l'exercice à plein temps des activités de contrôle.

Au surplus, pour consacrer la parfaite indépendance de cet organe à l'égard du pouvoir exécutif, la DPR souhaite que les conditions de nomination de ses membres fassent l'objet d'une révision : outre la désignation de personnalités qualifiées par la DPR, les membres hauts fonctionnaires pourraient être nommés par leurs corps respectifs à l'image des pratiques en cours pour la CNIL et à la différence de celles de la CNCIS dont le président est nommé par le Président de la République [**proposition n° 12**].

C. DE NOUVELLES TECHNIQUES POUR AFFRONTER LA MUTATION DES MENACES

L'action des services est mal connue et cela, pas uniquement dans notre pays. « *Vos succès sont passés sous silence, vos échecs criés sur les toits* » déclarait le président Kennedy, le 28 novembre 1961, au siège de la CIA⁷⁷. Il est probable que pour nombre de nos concitoyens, leurs moyens s'apparentent à l'arbitraire le plus total à peine masqué derrière des règles absconses. En réalité, en l'état actuel du droit, les services sont très démunis. En effet, ils peuvent uniquement recourir à des interceptions de sécurité, à des réquisitions de données techniques de connexion ainsi qu'à l'usage restreint de fichiers. Tous les autres moyens exploitables sont frappés d'illégalité. La situation confine ici à l'hypocrisie au regard des missions incombant à ces administrations. Elle induit en outre une mise en danger des fonctionnaires qui œuvrent au service de la Nation.

⁷⁷ Cité par Philippe Rondot, « *Du bon usage des services spéciaux* », Politique internationale, n°29, automne 1985, p. 171.

1. Trois moyens d'enquête pour seul viatique

*Les interceptions de sécurité

Depuis l'ordonnance du 12 mars 2012 qui a présidé à la codification de la loi de 1991, les interceptions de sécurité sont régies par le Code de la sécurité intérieure. Ainsi, en application de l'article L. 241-2, sont autorisées « *les interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques 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 l'article L. 212-1* ».

Dans les faits, le Premier ministre, sur la base d'une demande écrite et motivée émanant d'un des ministères dont dépendent les six services de renseignement, accorde l'autorisation d'exécuter une écoute téléphonique. Préalablement, il doit solliciter l'avis de la CNCIS. Et une fois l'autorisation délivrée, c'est le GIC qui procède à l'écoute.

Si la procédure est assez simple, le champ d'investigation est, en pratique, limité puisque le législateur a souhaité éviter tout usage abusif. Ainsi, les interceptions doivent-elles répondre à l'un des cinq motifs figurant dans la loi et sur lesquels la CNCIS exerce un contrôle minutieux. Par exemple, lorsque la sécurité nationale est invoquée, la personne visée par l'écoute doit elle-même, par ses agissements, constituer ou concourir à une menace directe ou indirecte, actuelle ou future, contre celle-ci. Il ne saurait être question de violer la vie privée d'une personne qui, ne portant nullement atteinte à la sécurité nationale, disposerait d'informations potentiellement utiles pour les services de renseignement.

La même extrême prudence s'impose lorsque le motif de prévention du terrorisme est avancé. Dans ce domaine, la définition retenue par la CNCIS est celle du droit pénal : la commission intentionnelle d'actes en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Dès lors, la surveillance de mouvements extrémistes ne relève pas nécessairement de la prévention du terrorisme. Comme l'indique la CNCIS dans son 20^e rapport, « *le prosélytisme religieux, comme l'expression d'opinions extrêmes, dès lors qu'elles ne tombent pas sous le coup de la loi, ne justifient pas, en tant que tels, une demande d'interception, s'ils ne comportent aucune menace immédiate pour l'ordre public républicain, matérialisée par exemple par un appel ou un encouragement à la violence* »⁷⁸.

⁷⁸ 20^e rapport de la CNCIS, Paris, La Documentation française, 2012, p. 52.

Pour cette autorité administrative indépendante, la motivation de la demande doit répondre à trois critères : elle doit être suffisante, pertinente et sincère. Le service doit ainsi identifier précisément la cible et son implication personnelle dans des agissements en rapport avec le motif avancé. Il s'agit alors de permettre à la CNCIS d'évaluer la proportionnalité entre l'atteinte projetée à la vie privée et la gravité de la menace. Le respect de ce principe la conduit d'ailleurs à exclure des transcriptions résultant de l'interception de sécurité certaines parties strictement privées des conversations. La Commission vérifie également que la demande ne poursuit pas d'autres buts que celui de la prévention.

De plus, les interceptions cessent de plein droit au bout de quatre mois, à moins qu'elles ne soient renouvelées dans les mêmes conditions de fond et de forme après un réexamen complet de la situation.

Enfin, les services ne peuvent recourir à autant d'interceptions qu'ils le souhaitent dans la mesure où la loi prévoit l'existence d'un quota fixé par le Premier ministre⁷⁹. En 1991, il s'établissait à 1180 puis à 1840 en 2009⁸⁰ avant de faire l'objet d'une revalorisation à 2190 en 2013. Ce quota implique que les interceptions sont réparties entre les ministères de la Défense (285 IS), du Budget (120 IS) et de l'Intérieur (1785 IS), ce dernier bénéficiant de plus de trois-quarts du total. La relative faiblesse du chiffre peut surprendre au regard du nombre de téléphones en usage sur le territoire national ou de celui des réquisitions judiciaires (650 000 réquisitions en 2012 dont 35 000 interceptions judiciaires), mais le législateur avait souhaité, par l'instauration de ce contingent, préserver le caractère exceptionnel de telles interceptions et, par là même, les libertés publiques. Sa mise en œuvre visait également à inciter les services à interrompre le plus rapidement possible les écoutes devenues inutiles, afin de pouvoir en solliciter de nouvelles. La DPR estime néanmoins que le quota adopté en 2013 pourrait faire l'objet d'une nouvelle revalorisation **[proposition n° 13]**.

***La réquisition des données techniques de connexion : retour sur un débat caricatural**

L'article 20 de la LPM a unifié les régimes juridiques de réquisition des données techniques qui préexistaient. Son interprétation a donné lieu à un intense débat basé sur l'affirmation d'observateurs - pas toujours désintéressés ou de bonne foi - selon laquelle les dispositions introduites permettraient un espionnage généralisé. La DPR a souhaité revenir sur cette question avant l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2015 et au moment où elle plaide pour l'accroissement des moyens offerts aux services.

⁷⁹ Dans les faits, cette décision du Premier ministre est portée à la connaissance de la CNCIS. En 2013, le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, a ainsi adressé à la Commission copie des lettres destinées aux trois ministres compétents les informant du contingent mis à leur disposition.

⁸⁰ 20^e rapport de la CNCIS, op. cit, p. 50.

Quel est l'objet de cet article ?

L'article 20 ajoute un sixième chapitre au titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure, lequel titre régit la pratique des écoutes téléphoniques dites « administratives » et, désormais, l'accès « administratif » aux données de connexion.

L'intitulé de ce chapitre borne donc très strictement le champ concerné : les seules données de connexion et en aucun cas le contenu de celles-ci. En effet, le secret des correspondances est sanctuarisé par l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure et les articles 226-1 et suivants du code pénal protègent la vie privée de nos concitoyens. Or, ces deux puissants verrous n'ont en aucune façon été modifiés par la LPM. En conséquence, les services de renseignement pourront accéder non aux contenus mais uniquement aux données techniques de connexion. Néanmoins, si l'initiative devait suffire à éteindre toute polémique et dissiper les incertitudes tout en rassurant de nombreux citoyens inquiets, la DPR est favorable à une modification de la loi afin d'évoquer plus précisément cette absence d'accès au contenu et le respect de l'article 226-15 du code pénal relatif au secret des correspondances [**proposition n° 14**].

Quelle est la nature des données de connexion ?

L'article en dresse une liste précise. Sont ainsi énumérés les informations et documents concernant les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communication électronique, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, aux données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux données techniques relatives aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelant, la durée et la date des communications. En d'autres termes, il s'agit ni plus ni moins que de la recension de toutes les traces d'une connexion ou d'un appel, des factures détaillées dont dispose chaque abonné. Jamais l'accès au contenu d'une connexion ou d'un appel n'est permis par l'article. La confusion provient sans doute de la présence de l'expression « y compris » qui jette un trouble. Elle permet en réalité de combiner les documents et informations produits par un opérateur dans le cadre de son activité commerciale (la facture détaillée mensuelle...) aux données purement techniques sollicitées par les services. Dans tous les cas, ces documents et informations ne portent que sur les données techniques de connexion. À l'inverse de ce qui peut être abondamment répété⁸¹, le caractère intrusif s'avère donc limité puisqu'une facture détaillée révèle moins d'un individu que le contenu de ses conversations. La CEDH l'établit sans conteste dans l'arrêt Uzun contre Allemagne de 2010.

⁸¹ M. Jérôme Hourdeaux, « Surveillance du net : le dispositif de contrôle « n'est pas satisfaisant » », Mediapart, 16 novembre 2014.

Cet article crée-t-il de nouveaux pouvoirs pour les services de renseignement ?

En l'espèce, la loi ne crée pas de nouveaux moyens, elle unifie et clarifie le droit, condition indispensable pour un contrôle démocratique. Aux deux dispositifs qui régissaient la géolocalisation (le premier découlant de l'interprétation de la loi de 1991 relative aux interceptions de sécurité tandis que le second avait été introduit par la loi relative à la lutte antiterroriste de 2006 et pour ce seul domaine) a simplement succédé un seul et même régime.

Qu'est-ce qu'une « sollicitation du réseau par les services de renseignement » ?

L'écriture de l'article a pu laisser penser qu'il s'agissait d'accéder au réseau des opérateurs. Tel n'est évidemment pas le cas. Il s'agit simplement de prévoir la possibilité d'obtenir des informations en temps réel, ce qui nécessite une sollicitation (et non une intrusion, le verbe « solliciter » signifiant ici « demander »). La DPR déplore d'ailleurs que, lors de la polémique, les opérateurs n'aient pas eu l'honnêteté de rappeler le fait que jamais les agents des services spécialisés ne pourront accéder directement à leur réseau. En effet, les services ne disposant pas de cette capacité, ce sont les opérateurs qui doivent communiquer les données de connexion aux administrations concernées en vertu de l'article L. 246-3 institué par la LPM. La sollicitation du réseau n'est donc réalisée que par l'intermédiaire des opérateurs eux-mêmes.

Peut-il exister une « surveillance généralisée » ?

Outre les éléments précédemment exposés, il semble pour le moins aventureux de tirer prétexte des cibles concernées par ce dispositif pour invoquer une « surveillance généralisée ». Rappelons-le, seuls les terroristes, les agents de services étrangers ou les factieux seraient légitimement en mesure de se plaindre d'une potentielle atteinte à leurs libertés individuelles. Et à ceux qui pointent du doigt la dérive opérée par la NSA sur la base de motifs comparables, il faut rappeler que la France n'a jamais institué un régime d'exception (à l'instar du *Patriot Act*) et qu'elle n'en aurait d'ailleurs pas les moyens constitutionnels ou juridiques. Notre pays doit en premier lieu respecter les obligations découlant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De plus, le Conseil constitutionnel a placé sous la protection des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen la liberté d'aller et venir, l'inviolabilité du domicile privé, le secret des correspondances et le respect de la vie privée, limitant ainsi les entorses qui peuvent être consenties à ces principes cardinaux de notre droit.

Quels contrôles sont-ils prévus ?

La loi encadre très strictement les conditions de mise en œuvre de cette géolocalisation : les demandes écrites et motivées des agents sont déposées auprès

d'une « personnalité qualifiée »⁸² qui, auprès de la CNCIS, s'assure de la légalité de la demande. Ce document doit répondre aux cinq motifs légaux de demande que sont la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous.

Parallèlement, la personnalité qualifiée vérifie la proportionnalité de la demande déposée : porte-t-elle une atteinte démesurée aux libertés individuelles au regard du but poursuivi ? Il s'agit d'un objectif consacré de manière constante par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Enfin, la personnalité qualifiée informe la CNCIS de ses décisions afin que celle-ci puisse exercer ses pouvoirs de contrôles énumérés par les articles L. 243-8 à L. 243-12 du code de la sécurité intérieure (d'où l'intérêt que l'article 20 amende le titre IV du livre II de ce code, ce qu'oublie trop souvent les commentateurs). On appréciera en particulier la capacité de saisine dont dispose tout citoyen au titre de l'article L. 243-9.

En outre, pour qu'une opération de géolocalisation en temps réel soit réalisée, elle devra être sollicitée par les ministres compétents auprès du Premier ministre, lequel consultera la CNCIS selon la pratique établie depuis 1991. Celle-ci exercera alors le même type de contrôle, exigeant et minutieux, qu'en matière d'interceptions de sécurité. Contrôle là encore exercé en vertu des articles L. 243-8 à L. 243-12 du code de la sécurité intérieure.

Nonobstant ces garanties, la DPR affirme sa volonté de voir disparaître le dispositif de la personnalité qualifiée au profit d'un seul mécanisme d'autorisation et de contrôle **[proposition n° 15]**. Loin de procéder d'une quelconque méfiance, cette préconisation découle de la volonté de voir croître les missions et prérogatives de la CNCIS. Au surplus, deux voies de contrôle peuvent produire deux jurisprudences parfois divergentes, ce qui ne favorise pas la sécurité juridique et l'unicité du contrôle externe de légalité et de proportionnalité.

Pourquoi n'est-il pas prévu un contrôle par des magistrats de l'ordre judiciaire ?

L'article 20 de la LPM concerne la police administrative qui, selon la définition consacrée dans un Commentaire de la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 publié dans *Les cahiers du Conseil constitutionnel*⁸³, a pour but de protéger l'ordre public, tandis que la police judiciaire vise à la constatation d'une infraction pénale particulière, la recherche de ses auteurs et le rassemblement de

⁸² Cette structure a été créée par l'article 6 de la loi 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.

⁸³ Les cahiers du Conseil constitutionnel, n°20, juin 2006.

preuves. Si la seconde est confiée aux magistrats de l'ordre judiciaire, la première, en vertu de la séparation des pouvoirs, relève du pouvoir exécutif qui doit alors prévoir des mécanismes de contrôle adéquats (en conformité avec les exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme). De fait, depuis 1991, une autorité administrative indépendante (la CNCIS) veille aux respects des libertés individuelles. Et son bilan plaide en faveur de son efficacité.

Le dispositif prévu est-il constitutionnel ?

Par sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, le Conseil constitutionnel avait déjà déclaré conforme à la Constitution un dispositif de géolocalisation dédié à la lutte contre le terrorisme. Dans la mesure où l'article 20 de la LPM reprend les dispositions déjà jugées conformes et ajoute des contrôles supplémentaires, le texte du projet de loi est évidemment et scrupuleusement respectueux de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

En fin de compte, cet article du projet de loi de programmation militaire participe pleinement au renforcement de l'État de droit et des libertés individuelles et collectives grâce aux garanties qu'il contient. S'il élargit les moyens des services de renseignement, c'est au prix de la contrainte de procédures vigilantes de contrôle, assises sur l'expérience que donne l'application de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques. Les craintes d'une atteinte aux libertés individuelles sont certes compréhensibles mais paraissent, en l'état, infondées.

***L'importance stratégique des fichiers**

Les services de renseignement disposent évidemment de fichiers pour archiver leurs données et exploiter au mieux le fruit de leurs investigations. Comme l'autorise le III de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés⁸⁴, les textes portant création de ces fichiers ont été dispensés de publication par un décret du 27 juin 2008⁸⁵.

À titre d'exemple, la DGSI met ainsi en œuvre un fichier relatif à la centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux (CRISTINA), à propos duquel la CNIL a prononcé un avis favorable avec réserves⁸⁶, tandis que la DGSE dispose de deux fichiers : l'un est intitulé

⁸⁴ « Certains traitements mentionnés au I et au II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'État, 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 ».

⁸⁵ Décret n° 2008-631 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991 relatif aux fichiers gérés par les services des renseignements généraux et du décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

⁸⁶ Délibération n° 2008-177 du 16 juin 2008 portant avis sur le projet de décret portant création au profit de la direction centrale du renseignement intérieur d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « CRISTINA ».

« *fichier de la DGSE* » et l'autre « *fichier du personnel de la DGSE* ». La DRM peut quant à elle recourir à un fichier de personnes étrangères.

De plus, les services sont autorisés par la loi à accéder à d'autres fichiers administratifs.

Ainsi, en vertu de l'article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure, les agents habilités des services de renseignement peuvent, « *pour les seuls besoins de la prévention [...] des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et des actes de terrorisme* », accéder :

- au fichier national des immatriculations (FNI),
- au système national de gestion du permis de conduire (SI-FAETON),
- au système de gestion des cartes nationales d'identité (CNI),
- au système de gestion des passeports (TES),
- au système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF 2),
- aux données relatives aux personnes étrangères dont l'entrée sur le territoire a été refusée à l'occasion du franchissement de la frontière (FNAD, fichier des non admis) et à celles dont la délivrance d'un visa a été refusée (VISABIO).

Reste que, si les agents dûment habilités des services ont accès à ces fichiers, ils ne peuvent que consulter leurs données. Il n'est donc pas possible d'en extraire des informations et de les interconnecter avec les données des fichiers propres aux services.

Par ailleurs, les services de renseignement ont théoriquement accès aux données relatives aux déplacements internationaux, notamment aériens, des personnes. Car les transporteurs aériens collectent deux types de données : les données API (*advanced passenger information system*), qui portent sur l'identité des passagers et les informations relatives au document de voyage utilisé – passeport, carte nationale d'identité, visa, carte d'embarquement –, et les données PNR (*passenger name record*), beaucoup plus riches et plus utiles en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. Les données PNR sont recueillies, par les compagnies aériennes, au moment de la réservation du vol, contrairement aux données API, qui le sont seulement au moment de l'enregistrement du passager à l'aéroport. Les données PNR permettent donc, en théorie, d'anticiper les déplacements d'une personne identifiée par les services de renseignement. Par ailleurs, elles comportent des informations plus opérationnelles : les dates du voyage, l'itinéraire complet, le nombre et le poids maximal des bagages, les données relatives au moyen de paiement utilisé...

En France, les données API sont enregistrées au sein du fichier des passagers aériens (FPA), auquel les services de renseignement ont accès en application de l'article L. 232-2 du code de la sécurité intérieure. Ce fichier peut notamment faire l'objet d'une interconnexion avec le fichier des personnes recherchées (FPR). Au-delà de l'intérêt limité que présentent les données API, il semble que cette interconnexion ne donne que peu de résultats, du fait d'erreurs dans la saisie des données. Au contraire, l'analyse des données PNR établies par chaque compagnie aérienne semble avoir fait la preuve de son efficacité, notamment en Grande-Bretagne, premier pays européen à avoir mis en place une plateforme de collecte de ces données. La LPM avait créé un fichier PNR à titre d'expérimentation (article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure). La Délégation parlementaire au renseignement a déjà eu l'occasion de réclamer sa mise en œuvre dans les délais les plus brefs tant son utilité stratégique est avérée (cf. *infra*).

Enfin, en vertu de l'article L. 234-2 du code de la sécurité intérieure, les services ont accès aux fichiers des antécédents judiciaires (mentionnés au L. 234-1) dans le cadre d'enquêtes administratives ou pour l'exercice de missions ou d'interventions (L. 234-3).

En définitive, la loi n'attribue que de maigres moyens aux services de renseignement, notoirement insuffisants eu égard à la réalité de leur action quotidienne. Les services spécialisés sont dès lors contraints de s'exposer à des risques importants pour continuer à remplir leur mission dans des conditions optimales. Un nouveau texte législatif devra donc remédier à cette situation.

2. Des moyens spéciaux d'investigation à étendre

Plusieurs lois récentes ont donné aux services de police, et par extension à certains services de renseignement lorsqu'ils agissent dans un cadre judiciaire, des moyens spéciaux d'investigation que la DPR juge utile d'étendre à la communauté du renseignement pour sa mission de police administrative.

Ainsi la loi du 9 mars 2004 dite loi « Perben II »⁸⁷ autorise-t-elle l'emploi de « moyens spéciaux » afin de permettre le recueil de preuves dans le domaine de la délinquance et de la criminalité organisées.

Sous ce vocable générique, il s'agit notamment de la capacité de sonorisation de lieux privés et de fixation d'images captées dans ces mêmes lieux. La sonorisation est aujourd'hui définie par l'article 706-96 du code de procédure pénale comme le fait de « *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* », tandis que la

⁸⁷ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

fixation porte sur « *l'image d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé* ». Dans certains cas, la pose des dispositifs de surveillance (caméras, microphones, etc.) nécessite l'intrusion dans des véhicules ou des lieux privés à l'insu de la personne surveillée. Dans le cadre d'une procédure judiciaire, la loi donne alors le pouvoir au juge d'instruction d'autoriser une telle opération.

La législation a également étendu la procédure d'infiltration, auparavant limitée au seul trafic de stupéfiants. Cette opération consiste, pour l'agent ou l'officier de police infiltré, « *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* »⁸⁸. La légalisation de cette pratique va de pair avec l'irresponsabilité pénale accordée aux agents ou officiers de police infiltrés qui, dans le cadre de cette opération, commettent certaines infractions consistant à « *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* » et à « *utiliser ou mettre à 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* »⁸⁹. Pour les besoins de l'opération et afin de protéger l'agent ou l'officier infiltré, celui-ci peut faire usage d'une identité d'emprunt. Toutefois, l'infiltration ne saurait consister en une incitation à la commission d'infractions.

Par ailleurs, la LOPPSI du 14 mars 2011⁹⁰ a introduit la possibilité de mettre en place, à l'insu de la personne visée, un dispositif de captation de données informatiques. Ce moyen d'investigation, qui répond au même régime que ceux institués par la loi du 9 mars 2004, ne saurait être assimilé au piratage du système informatique de la personne surveillée. En effet, l'enquêteur, chargé par le juge d'instruction de réaliser cette opération, ne peut prendre le contrôle de l'ordinateur ou vérifier son contenu. La captation de données informatiques, comme l'indique l'article 706-102-1 du code de procédure pénale⁹¹, permet seulement la visualisation, l'enregistrement, la conservation et la transmission des données « *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 ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques audiovisuels* ». Ce procédé, grâce à l'implantation d'un logiciel adapté, autorise donc le recueil d'un ensemble d'informations plus riche que ceux obtenus grâce à d'autres moyens spéciaux d'investigation.

⁸⁸ Article 706-81 du code de procédure pénale.

⁸⁹ Article 706-82 du code de procédure pénale.

⁹⁰ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

⁹¹ Modifié par le projet de loi antiterroriste récemment adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Dans un souci d'une plus grande efficacité des services de renseignement face à une menace dont le degré de technicité et de complexification ne cesse de s'accroître, il convient donc de transposer ces moyens de police judiciaire au domaine de la police administrative en les soumettant aux conditions d'autorisation, de contrôle propres à ce dernier **[proposition n° 16]**.

Enfin, la DPR se prononce en faveur de l'interconnexion des fichiers utiles aux services de renseignement **[proposition n° 17]**. Si le recoupement manuel des informations est aussi légal que précieux, il est aisé de concevoir combien celui-ci est fastidieux et réclame un temps d'exécution dont les services ne disposent pas toujours. Par ailleurs, un tel rapprochement manuel ne permet pas nécessairement de faire émerger les « signaux faibles » qui concernent des individus dont les agissements, pris séparément, ne révèlent pas de danger potentiel. Le croisement des fichiers policiers et financiers pourrait également être utile. À l'heure où les nouvelles technologies facilitent grandement les entreprises terroristes, il semble contreproductif de se priver d'un tel outil dont l'exploitation peut aisément s'effectuer si des précautions sont prises en matière de contrôle de l'accès et de l'utilisation de ces fichiers, dans le respect des droits et libertés.

À ce titre, la question du contrôle des fichiers dits « de souveraineté » constitue un véritable enjeu. La loi de 1978 octroie à la CNIL la possibilité d'émettre un avis lors de la création des fichiers puis de pouvoir procéder à des contrôles très ciblés par la suite. Toutefois, ces restrictions ne placent guère notre démocratie en retard par rapport à d'autres pays : comme le reconnaît la présidente de l'AAI, la France est l'un des rares pays où les fichiers de souveraineté sont soumis à la loi et il n'existe guère de législation qui pourrait servir d'inspiration pour réaliser des pas supplémentaires.

Tenant compte de ces considérations, la Délégation parlementaire au renseignement estime nécessaire d'établir une dérogation à la loi de 1978 et de confier le contrôle des fichiers à l'AAI chargée de délivrer des avis concernant la mise en œuvre des techniques spéciales de recueil du renseignement. Il pourrait même être envisagé d'aménager des conditions pour un véritable droit d'accès indirect en ce domaine **[proposition n° 18]**. Enfin, la DPR encourage le Premier ministre à mandater l'inspection des services de renseignement afin de réaliser chaque année des missions de contrôle relatives aux fichiers de souveraineté des services spécialisés de renseignement **[proposition n° 19]**. Car l'exercice du contrôle ne saurait être considéré comme une charge, il doit au contraire être intégré comme un paramètre ordinaire de la vie des administrations du renseignement.

En dernier lieu, la DPR exhorte le Gouvernement à apporter une définition juridique des « opérations » des services de renseignement à l'image des pratiques

des autres grandes démocraties⁹² **[proposition n° 20]**. Pareil exercice permettrait ainsi de circonscrire le champ des « *opérations en cours* » telles que citées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée de décembre 2001.

D. ENVISAGER DES VOIES DE RECOURS EFFECTIVES POUR LE CITOYEN

En raison de l'accroissement notable des capacités d'enquête des services de renseignement et du caractère potentiellement intrusif de certaines de leurs techniques, les conditions du contrôle opéré sont déterminantes. Le présent rapport y a beaucoup insisté. Mais cela ne suffit pas. La DPR estime également nécessaire de prévoir des voies de recours effectives pour le citoyen qui s'estimerait victime de pratiques illégales ou disproportionnées. La jurisprudence du Conseil constitutionnel ou de la CEDH invite d'ailleurs à cette réflexion, notamment en ce qui concerne la pénétration domiciliaire (seul sujet sur lequel les deux instances ont eu l'occasion de se prononcer en ce domaine très spécifique⁹³).

La Délégation parlementaire au renseignement suggère donc au Gouvernement de s'inspirer des pratiques en cours à l'Autorité des Marchés Financiers (AMF), à Hadopi ou à l'Autorité de la Concurrence. Ces trois AAI disposent en effet d'une formation spécialisée chargée d'instruire des cas individuels voire même de prononcer des sanctions. Au surplus, toutes leurs décisions sont naturellement susceptibles d'un appel devant les juridictions habituelles.

Aujourd'hui, la CNCIS peut être saisie par « *toute personne y ayant un intérêt direct et personnel* » (article L. 243-9 du CSI) ; à l'avenir, un second collègue placé au sein de la CNCIS mais jouissant de toutes les garanties d'indépendance pourrait recevoir des réclamations individuelles, les instruire grâce à l'aide d'un service d'appui et délibérer afin d'ordonner au Gouvernement d'interrompre la mise en œuvre d'une technique de recueil du renseignement qui ne respecterait pas la loi. La décision de cette formation serait bien évidemment susceptible d'un recours devant le Conseil d'État. Grâce à ce système, des voies de recours effectives existeraient et pourraient être actionnées par tout citoyen **[proposition n° 21]**.

⁹² Se reporter en ce sens au très intéressant article du général Champiaux, ancien directeur des opérations de la DGSE puis directeur de cabinet du directeur général : « *Opérations spéciales et actions clandestines* », in L'ENA hors les murs, juin 2014, n° 442.

⁹³ Dans le commentaire de la décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, le Conseil constitutionnel a abordé la question de l'inviolabilité du domicile, rompant pour la deuxième fois sans nuance avec la position qu'il avait exprimée dans trois décisions de 1983, 1984 et 1990 : « les décisions du Conseil constitutionnel sur l'inviolabilité du domicile reposent, pour celles antérieures à 1999, sur un fondement constitutionnel qui n'est plus celui retenu aujourd'hui ». De manière limpide, l'inviolabilité du domicile, composante du respect de la vie privée, relève de l'article 2 de la DDHC. Il a d'ailleurs réitéré cette position quelques jours plus tard dans le considérant 70 de la décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, puis dans la Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, considérant 10 (lequel évoque également le secret des correspondances).

Toutefois, dans les cas où des citoyens choisiraient de saisir directement la justice, l'obstacle du secret de la défense nationale – même amoindri par la possibilité de solliciter une déclassification – s'imposerait immédiatement à cette démarche, grevant la possibilité pour un juge de se prononcer. Aussi la DPR imagine-t-elle que la future AAI puisse être sollicitée par des magistrats afin d'émettre un avis sur la légalité de certaines techniques contestées devant la Justice **[proposition n° 22]**. Sans s'affranchir du respect du secret de la défense nationale, pareil avis permettrait au juge de ne pas systématiquement classer sans suite des affaires faute de preuve. La Belgique a fait le choix de ce système qui crée les conditions d'une bonne entente entre le monde judiciaire et le renseignement. Car on ne peut vouloir le progrès de l'État de droit sans le contentieux qui en découle. En outre, organiser la paralysie du contentieux judiciaire présente le risque d'être un jour contraint, sans l'avoir anticipé, d'ouvrir ces voies naturelles et aisément accessibles pour les citoyens.

La DPR incite donc le Gouvernement à présenter au Parlement un texte de loi ambitieux, animé par une philosophie claire qui induit une pluralité de contrôles, des voies de recours pour les citoyens et une sécurité juridique pour l'action quotidienne des services. Pareille initiative appartient de fait au ressort de la loi et permettrait d'effectuer un saut qualitatif tant pour l'État de droit que pour nos services de renseignement.

*

* *

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE IV

Proposition n° 1 : Protéger, dans le droit français, l'activité des agents de la DGSE à l'étranger ;

Proposition n° 2 : Prévoir un mécanisme de dispense de publication des délégations de signature ;

Proposition n° 3 : Systématiser les poursuites à l'encontre des personnes dévoilant l'identité d'agents des services de renseignement ;

Proposition n° 4 : Inscrire dans la loi les missions des services de renseignement avec précision ;

Proposition n° 5 : Développer le contrôle interne administratif ;

Proposition n° 6 : Créer la fonction de chef de l'inspection des services de renseignement ;

Proposition n° 7 : Réaffirmer le principe de centralisation de la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement par le biais du GIC ;

Proposition n° 8 : Confier à une AAI (sur le modèle de la CNCIS) le soin de délivrer un avis et de contrôler la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement ;

Proposition n° 9 : Accroître considérablement les moyens humains, techniques et budgétaires de la CNCIS et, *in fine*, de la future AAI ;

Proposition n° 10 : Accroître le nombre de membres de la CNCIS et, *in fine*, de la future AAI ;

Proposition n° 11 : Remplacer les membres parlementaires par des personnalités qualifiées désignées par le président de chaque Chambre sur proposition de la Délégation parlementaire au renseignement ;

Proposition n° 12 : Laisser le soin aux grands corps de désigner les membres de l'AAI et non au pouvoir exécutif (modèle CNIL) ;

Proposition n° 13 : Accroître le quota des interceptions de sécurité ;

Proposition n° 14 : Conditionner l'application de l'article L. 246-1 du CSI au respect de l'article 226-15 du code pénal relatif au secret des correspondances ;

Proposition n° 15 : Supprimer le dispositif de la personnalité qualifiée au profit d'un élargissement des compétences et prérogatives de la CNCIS ;

Proposition n° 16 : Transposer au domaine administratif certaines techniques spéciales de police judiciaire ;

Proposition n° 17 : Permettre l'interconnexion des fichiers sous certaines conditions très strictes ;

Proposition n° 18 : Confier le contrôle des fichiers des services de renseignement à l'AAI chargée de contrôler la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement ;

Proposition n° 19 : Confier à l'ISR des missions annuelles de contrôle des fichiers de souveraineté ;

Proposition n° 20 : Apporter une définition juridique à la notion d'opérations ;

Proposition n° 21 : Mettre en place des voies de recours pour les citoyens par l'intermédiaire de l'AAI chargée de contrôler la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement ;

Proposition n° 22 : Donner la capacité à l'AAI chargée de contrôler la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement de délivrer un avis consultatif de légalité concernant ces techniques dans le cadre d'un contentieux judiciaire.

CHAPITRE V. POUR UNE GESTION MODERNE DES RESSOURCES HUMAINES

Bien que peu traitée dans la littérature administrative, la thématique des ressources humaines des services de renseignement est, aux yeux de la DPR, stratégique. De sa prise en compte dépendent la modernisation de ces administrations et le nécessaire saut qualitatif à opérer dans un monde toujours plus complexe et où le tri ainsi que l'analyse de l'information sont déterminantes.

Conscient de cet enjeu, M. Bernard Bajolet, alors coordonnateur national du renseignement, avait commandé au conseiller d'État Bernard Pêcheur un rapport sur ce sujet. L'initiative avait d'ailleurs été fortement recommandée par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008⁹⁴.

Depuis, le nouveau coordonnateur M. Alain Zabulon a réitéré la démarche en sollicitant M. Jérôme Michel, maître des requêtes au Conseil d'État, afin de poursuivre la nécessaire réflexion. Le préfet répondait en cela à une mission que le Conseil national du renseignement lui avait confiée lors de sa réunion du 10 juin 2013.

En parallèle, les services de renseignement ou les administrations qui accompagnent leur action ont également entamé d'utiles réflexions, parfois en confiant des missions d'études à des personnalités extérieures.

La Délégation parlementaire au renseignement a souhaité apporter sa contribution à la réflexion entamée afin de souligner son attachement à une politique moderne de gestion des ressources humaines du renseignement.

A. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES RESSOURCES HUMAINES DE LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT

Dans le budget de 2014, la fonction « renseignement » représente un plafond d'emplois de 13 306 équivalents temps plein travaillé (ETPT), dont 12 996 pour la seule communauté du renseignement. Dans les faits, 12 747 ETPT furent effectivement pourvus en 2013. Cet écart de 374 emplois est largement imputable aux délais de montée en puissance de la DGSI qui employait 3 113 ETPT pour un plafond autorisé de 3 279 ETPT, soit un écart, au 31 décembre 2013, de 166 emplois (5 %). La DGSI mise à part, le rapport entre les postes pourvus et le plafond d'emploi étaient de 2 %, quand il est globalement de 1,5 % pour l'ensemble du budget de l'État.

⁹⁴ Op. cit., p. 134-135.

À ce titre, la délégation suggère que dans le « *rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits consacrés au renseignement* » qu'elle reçoit en application de la LPM, soient présentées des prévisions d'exécution des emplois pour l'année en cours, afin de pouvoir mesurer si les écarts entre les effectifs employés et les plafonds théoriques varient [**proposition n° 1**]. La délégation formule la même suggestion s'agissant de la présentation des prévisions de dépenses des crédits de paiement pour l'année en cours [**proposition n° 2**].

Ces réserves formulées, plusieurs éléments présentés dans ce rapport méritent d'être relevés ; il s'agit :

- du poids du ministère de la défense, qui totalise, dans le seul périmètre de la communauté, 8 732 ETPT, soit 67,2 % des effectifs de la communauté.

- des contrastes apparaissant dans la gestion du personnel relevant du ministère de la défense puisque la DGSE voit, en 2014, ses effectifs progresser de 86 ETPT tandis que la DRM en perd 10 (sur un total de 1 619 ETPT) et la DPSD 21 (sur un effectif de 1 158 ETPT). La DGSE atteint pour sa part quasiment son plafond d'emplois.

- de la priorité accordée au renseignement intérieur qui a pour conséquence une augmentation de son plafond d'emplois de 117 ETPT en 2014, 315 ETPT devant encore être ouverts d'ici 2018, pour atteindre une progression totale de 432 ETPT.

- de la montée en puissance de Tracfin, dont les effectifs progressent de plus de 10 %, pour atteindre 104 ETPT, tandis que le plafond d'emplois de la DNRED baisse de 3 emplois. Cependant, en 2013, les emplois pourvus dans cette dernière direction dépassaient le plafond autorisé de 38 emplois (soit 754 ETPT pour un plafond de 716 ETPT), un dépassement possible car le respect du plafond d'emplois est apprécié, globalement, à l'échelle d'un ministère, en application du III de l'article 7 de la LOLF. Toutefois, ce dépassement d'effectifs devrait être résorbé en 2015 même si la DPR n'estime pas ce réajustement nécessaire au regard des missions assumées par le service de renseignement douanier.

B. LE RAPPORT PÊCHEUR DE 2009

Après avoir écarté la création d'un statut unique des agents du renseignement, le rapport Pêcheur réalisait 11 préconisations qui ont donné lieu à des évolutions notables.

Proposition	État de réalisation
1) Insérer la DGSE dans le dispositif général ouvert par la loi du 3 août 2009⁹⁵	Réalisé (cf. ci-après)
2) Restructurer l'encadrement supérieur de la DGSE	Réalisé par le biais du décret n° 2010-1693 du 30 décembre 2010 relatif aux dispositions statutaires applicables aux corps et emplois de direction, de conception et d'encadrement supérieur de la DGSE (cf. ci-après)
3) Ouvrir la DGSE vers l'extérieur (recrutement et déroulement de carrière)	Réalisé par le biais de la loi du 13 mars 2012 ⁹⁶ (cf. ci-après)
4) Engager un repyramidage des effectifs de la DPSD et maintenir à moyen terme le taux d'encadrement de la DCRI	Réalisé (cf. ci-après)
5) Promouvoir une logique de contrats de gestions entre l'EMA, la DRM et la DPSD afin de donner une meilleure visibilité aux employeurs.	Processus entamé
6) Mieux prendre en compte la particularité de la DCRI au sein de la DGPN	Réalisé avec la création de la DGSI en 2014 (cf. chapitre VI)
7) Ouvrir une capacité de recrutement dérogatoire pour certains contrats	À réaliser
8) Promouvoir une politique volontariste de mobilité	À réaliser
9) Élaborer un répertoire interministériel des métiers du renseignement	Réalisé
10) Mettre en place un outil commun de veille et de prospective des compétences	Réalisé avec la création de l'Académie du renseignement en 2010
11) Créer un comité de suivi des ressources humaines du renseignement	Fonction confiée au CNR le 10 juin 2013

En définitive, les trois propositions de réformes qui concernaient la DGSE - sur les 11 formulées - ont été concrétisées entre 2009 et 2012 tandis que près de la moitié des préconisations sont restées en souffrance dans la même période. Ce ratio souligne la réelle priorité accordée à la réforme de la DGSE qui paraît aujourd'hui aboutie. Cet état de fait invite dès lors à envisager des modifications au bénéfice des autres services de la communauté du renseignement. À ce titre, la création de la DGSI a considérablement fait évoluer le dispositif.

⁹⁵ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

⁹⁶ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

C. LA RÉFORME ABOUTIE DE LA DGSE (2009-2014)

Principale bénéficiaire des efforts budgétaires pour la période 2009-2014, la DGSE a vu ses effectifs croître, entre 2009 et 2013, de 616 ETPT et elle en attend 284 de plus d'ici 2018. La moyenne d'âge des personnels est de 41 ans et l'ancienneté moyenne s'élève à 13 ans⁹⁷.

Cette évolution quantitative s'est accompagnée d'un renforcement qualitatif au point qu'aujourd'hui la DGSE comptabilise 79 familles d'emploi œuvrant dans 22 domaines de compétences. Au demeurant, le repyramidage effectué entre 2008 et 2014 a fortement renforcé l'encadrement en conduisant les fonctionnaires de catégorie A à passer de *** à *** %, ceux de catégorie C de *** à *** % tandis que ceux de catégorie B sont demeurés à *** %.

Dans le détail, les 6 000 personnels du service (service Action inclus) se répartissent entre 50 % de fonctionnaires civils (relevant pour la plupart d'un statut non pas particulier mais « autonome »), 27 % de militaires et 23 % de contractuels (une partie des contrats non indicés sont également soumis au statut autonome). Sur ce dernier point, la DPR partage la conviction de la DGSE selon laquelle le ratio de contractuels atteint un seuil critique. Elle souhaite donc que soit menée une réelle réflexion afin d'éviter qu'une « CDIisation » obligatoire après 6 ans de contrat ne contraigne le service à conserver des compétences qu'il ne jugerait pourtant pas indispensables. En outre, la DPR s'étonne de ce que ***

Le service extérieur bénéficie donc, pour ses personnels, d'un statut autonome procédant de l'article 2 de la loi n° 39-45 du 3 février 1953⁹⁸ qui avait placé les personnels du SDECE hors du statut général de la fonction publique et conféré au pouvoir réglementaire la capacité de fixer les normes statutaires applicables. En effet, cette loi posait une dérogation au statut général régi par la loi du 19 octobre 1946.

Le passage de la IV^e à la V^e République avait suscité certaines interrogations quant à la pérennité des dispositions précitées dans la mesure où la loi de 1946 avait été modifiée par l'ordonnance du 4 février 1959. Or, le Conseil

⁹⁷ Sur certains de ces points, on peut se référer à l'article de M. Bernard Bajolet, « La DGSE, modèle français d'intégration », L'ENA hors les murs, juin 2014, n°442, p. 6-9.

⁹⁸ Article 2 : « Il est créé, pour les besoins permanents du service de documentation extérieure et de contre-espionnage, des cadres de fonctionnaires titulaires, qui ne sont pas soumis aux dispositions de la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946.

« Un règlement d'administration publique, pris en application de la présente loi, déterminera le statut du personnel. »

d'État, par le biais de deux arrêts rendus respectivement en 1967⁹⁹ et 1972¹⁰⁰, considéra que la loi de 1953 restait applicable grâce à l'article 56 de l'ordonnance de 1959, lequel dispose : « *demeurent en vigueur les statuts particuliers applicables à la date de publication de la présente ordonnance* ».

De telle sorte que le décret non publié du 27 novembre 1967 pris en application de l'article 2 de la loi de 1953 afin de fixer les modalités du statut autonome du SDECE est toujours en application. D'autant plus que le Conseil d'État, confortant sa jurisprudence dans un arrêt de 2002¹⁰¹, a également promu le principe de « légalité occulte » : pour donner force obligatoire au décret de 1967 régissant le statut des agents de la DGSE, il n'est point besoin de le publier si celui-ci est notifié intégralement et individuellement.

Pareille réaffirmation récente ne s'avère pas superflue dans la mesure où les lois de 1983 et 1984 sur la fonction publique n'évoquent pas la DGSE (en particulier les articles 91 et 92 de la loi de 1984 qui mentionnent certains statuts dérogatoires maintenus, sans faire allusion au statut des fonctionnaires de la DGSE

⁹⁹ « En premier lieu, que la loi du 3 février 1953 a soustrait les fonctionnaires du corps auquel appartient le sieur Doh aux dispositions de la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires à laquelle s'est substituée l'ordonnance du 4 février 1959 ; que le statut de ce personnel est, d'après la même loi du 3 février 1953, entièrement déterminé par un règlement d'administration publique qui a été pris par décret du 1^{er} septembre 1954 et modifié par décret du 23 mai 1960 ; que l'article 37 de ce décret institue un Conseil de Direction qui ne présente pas de caractère paritaire ; que, dès lors, le moyen tiré de l'irrégularité de la composition non paritaire de cet organisme doit être écarté » (CE, 31 octobre 1967, n° 71629).

¹⁰⁰ « Considérant, en premier lieu, que l'article 2 de la loi n° 53-39 du 3 février 1953 a soustrait les fonctionnaires du corps auquel appartient le Sieur Le Roy aux dispositions de la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires à laquelle s'est substituée l'ordonnance du 4 février 1959 ; que le statut de ce personnel est, d'après la même loi du 3 février 1953, déterminé par un règlement d'administration publique, qui a été pris par décret du 1^{er} septembre 1954 et modifié par décret du 23 mai 1960 ; que l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 n'ayant pas, contrairement à ce que soutient le requérant, rendu caduque ladite loi, la Constitution n'a pas privé de sa base légale ce règlement d'administration publique en celles de ses dispositions qui pourraient toucher aux garanties fondamentales des fonctionnaires que l'article 34 de ladite Constitution réserve au domaine de la loi ; que les articles 36 et 37 du règlement d'administration publique dont s'agit prévoient que la procédure disciplinaire comporte la consultation d'un conseil de direction qui ne présente pas de caractère paritaire ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que la composition non paritaire de ce conseil serait irrégulière doit être écarté. » (CE, 21 juin 1972, Sieur Le Roy, n° 82626, Cons.2).

¹⁰¹ « Considérant que l'article 2 de la loi du 3 février 1953 a soustrait les fonctionnaires des corps du service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE), auquel a succédé la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), aux dispositions de la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires ;

« que ces dispositions n'ont fait l'objet d'aucune abrogation expresse et ne sauraient être regardées comme ayant été implicitement abrogées par l'intervention de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ou de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;

« qu'ainsi, en estimant que M. X..., qui était uniquement régi par les dispositions du décret du 27 novembre 1967 pris en application de l'article 2 de la loi du 3 février 1953, pouvait utilement se prévaloir des dispositions de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 relatives à la mise en disponibilité d'office des fonctionnaires, la cour administrative d'appel de Paris a entaché son arrêt d'une erreur de droit ;

« que, le MINISTRE DE LA DEFENSE est, par suite, fondé à demander l'annulation de cet arrêt ; » (CE, 24 juin 2002, n° 227983, *min de Défense c/ Wolny*)

et donc à la loi de 1953). Cette situation, qualifiée par Mme Alice Fuchs¹⁰² de « *conflit chronologique entre une loi générale et une loi spéciale* », posait la question de savoir si la loi de 1953 était implicitement abrogée par celle de 1984. Sur cette question, le Conseil d'État s'est donc prononcé très clairement en affirmant la validité de la loi de 1953.

Le législateur a cependant clarifié la situation en 2012 : ainsi, l'article 60 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 a-t-il modifié l'article 2 de la loi du 3 février 1953 et remplacé la référence à la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 par la référence à la loi n° 83-634 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État¹⁰³. Ce faisant, il a ouvert l'ensemble des corps et cadre d'emploi relevant du statut général et les corps milliaires aux fonctionnaires de la DGSE.

De surcroît, l'article 62, en modifiant l'article L. 4132-13 du code de la défense, a ouvert la capacité de détachement et, le cas échéant, d'intégration dans les corps militaires pour tous les agents de la DGSE.

Enfin, l'article 70 de la loi de 2012 a créé un article 64 ter dans la loi de 1984, qui dispose que l'article 64 bis relatif à la rémunération des fonctionnaires en cas de restructuration d'une administration est applicable aux fonctionnaires visés par l'article 2 de la loi de 1953 (*id est*, ceux de la DGSE).

Cette forte base législative et réglementaire a été complétée par un décret du 30 décembre 2010 dont le but consiste à améliorer le déroulement de carrière des personnels du service extérieur mais également d'instituer un corps d'administrateurs de la DGSE équivalent à celui des administrateurs civils. Ce corps – qui compte aujourd'hui 85 administrateurs – se compose de personnels recrutés par le concours de l'ENA et de fonctionnaires de la DGSE passés par un comité de sélection présidé par un conseiller d'État. Grâce à cela et depuis la loi du 12 mars 2012, les administrateurs de la DGSE peuvent occuper des emplois dans la haute fonction publique d'État lorsqu'ils quittent le service (à titre d'exemple, *** d'entre eux servent ***, *** au Quai d'Orsay, ***, *** à la Cour des Comptes et *** au Conseil d'État).

¹⁰² Alice Fuchs, « *Le secret-défense, le Conseil d'État et la « légalité occulte* » », La semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales, n° 9, 9 décembre 2002, 1254 p. 289

¹⁰³ Article 60 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 :

« II. — L'article 13 bis [loi de 1983] est applicable aux fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi n° 53-39 du 3 février 1953 relative au développement des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1953 (Présidence du Conseil).

« III. — Les modalités d'application du I du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

« (...) A la fin du premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 53-39 du 3 février 1953 relative au développement des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1953 (Présidence du Conseil), la référence : « n° 46-2294 du 19 octobre 1946 » est remplacée par les références : « n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ».

Néanmoins, le décret de 1967 fait l'objet d'un projet de refonte qui s'oriente dans trois directions complémentaires :

- la redéfinition des droits et obligations des agents pour garantir un équilibre légitime et une meilleure opposabilité juridique tout en réaffirmant les points fondateurs du statut autonome (prééminence de la sécurité du service, obligation d'obtention de l'habilitation spéciale de sécurité pour le recrutement et le maintien en fonction, interdiction du droit syndical et du droit de grève, organisation de la gestion des carrières compatible avec la conduite des missions opérationnelles...);

- la consécration de protections spécifiques ;

- le développement d'instances de concertation pour le dialogue social qui comprennent des représentants du personnel élus.

Ces efforts législatifs et réglementaires ont également eu des conséquences sur le contenu des concours de la DGSE qui attirent de plus en plus de candidats. À ce titre, la DPR a remarqué le fait que le rapport Michel préconise d'ajuster le programme du concours de délégué à la DGSE (notamment en ce qui concerne la variété des langues).

*

* *

Au plan statutaire, la réforme de la DGSE fait donc figure de modèle qui devrait permettre d'œuvrer en faveur des autres services de renseignement sans pour autant être généralisable ou parfaitement transposable. En ce domaine, il convient de réfléchir aux moyens rendus nécessaires par les missions spécifiques de l'administration concernée.

D. LE (SUR)SAUT CAPACITAIRE DE LA DGSI

Réforme annoncée par M. Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur le 17 juin 2013, la Direction centrale du renseignement intérieur a cédé la place à la Direction générale de la sécurité intérieure le 30 avril dernier. L'année écoulée entre l'annonce et la création officielles s'explique par l'importance des changements administratifs à engager. En outre, il était nécessaire de prévoir les modalités d'une étroite coordination avec la DGPN, notamment en matière de ressources humaines.

Car si la DGSI a gagné en autonomie budgétaire et de gestion, elle continue de relever du programme budgétaire de la police nationale et ses recrutements au sein de la fonction publique du ministère de l'Intérieur continuent de transiter soit par la Direction des ressources et des compétences de la Police nationale (pour les

contractuels et les fonctionnaires de police) soit par la direction des ressources humaines du secrétariat général du ministère (pour les personnels administratifs). Pour autant, ces aspects processuels ne brident en rien la liberté de recrutement induite par le bouleversement administratif souhaité de longue date et récemment réalisé. La DGSI a d'ailleurs souligné, devant la DPR, la fluidité des relations nouées en ce domaine.

Dans une période où les efforts budgétaires pèsent sur toutes les administrations, la DGSI s'est vu attribuer 432 recrutements sur cinq années et 12 millions d'euros supplémentaires. La DPR salue cette volonté politique rapidement traduite dans les faits.

Sur les 432 recrutements, 60 % concerneront des contractuels dont les salaires ont été alignés sur ceux de la DGSE. Grâce à cet effort sans précédent, la DGSI passera de *** % de contractuels en 2013 à *** % en 2018. Les efforts porteront en particulier sur les compétences techniques et linguistiques. Mais cela signifie également que le service demeurera un service d'essence policière et que les fonctionnaires le composant bénéficieront de mêmes conditions statutaires et de rémunération que leurs collègues de la DGPN.

Pour illustrer les efforts réalisés dans le domaine des ressources humaines, en 2014, 117 emplois ont été ouverts : 80 de contractuels et 37 de fonctionnaires¹⁰⁴. Au sein des deux catégories, la répartition est la suivante :

- 30 gradés et gardiens et 7 personnels administratifs pour les fonctionnaires ;

- *** analystes jeunes diplômés, *** techniciens, *** ingénieurs et *** traducteurs pour les contractuels.

Indéniablement, le service recrute afin de pourvoir ses besoins et d'effectuer un saut capacitaire. Toutefois, la DPR est contrainte de relever qu'en dépit des efforts déjà réalisés, la DGSI n'a pas encore mis en place les outils RH suffisants et pas encore établi une politique RH moderne qui ne se contente pas d'une gestion des flux. Or celle-ci va rapidement s'imposer car si les recrutements massifs ne requièrent pas ce niveau de technicité gestionnaire, lorsque cette période sera passée, il s'agira de procéder à des recrutements plus contingentés et plus ciblés. Il faudra alors s'appuyer sur une identification précise des compétences et sur un répertoire des emplois et compétences. La DPR a bien noté que ces outils étaient en voie d'élaboration.

¹⁰⁴ Le ratio originel devait être de 54 fonctionnaires pour 63 contractuels. Toutefois, la difficulté de recruter des personnels administratifs pour travailler à Levallois-Perret a conduit la DGSI à basculer 16 emplois d'un statut à un autre afin de gagner en souplesse.

La massivité des mouvements constatés génère deux autres défis majeurs : celui de la formation et de la fidélisation. Conscient du premier défi, le directeur général a considérablement accru les effectifs dédiés à la formation (de *** à *** personnels) et a fortement centralisé cette tâche afin de créer une culture commune à la DGSI, laquelle fait toujours défaut au service.

L'enjeu de la fidélisation paraît en revanche plus complexe. À titre d'exemple, les ingénieurs demeurent difficilement plus de cinq ans en poste tandis que les policiers aspirent fréquemment à se rapprocher de leur région d'origine. La DPR appelle donc à la mise en œuvre d'une réflexion afin d'apporter certaines réponses satisfaisantes à pareille difficulté qui pourrait à l'avenir constituer un handicap lourd.

Enfin, il a été précédemment souligné que la DGSI demeurait un service policier. Elle est en particulier composée à près de *** % de gradés et gardiens recrutés grâce à une commission administrative paritaire spéciale instaurée depuis la création de la direction générale. Le chiffre est élevé et ne devra pas connaître d'accroissement afin de répondre de la meilleure manière possible aux missions. En outre, M. Patrick Calvar a signalé qu'il souhaitait diminuer quelque peu le nombre de commissaires affectés (***) afin de faciliter l'évolution de carrière de ces hauts fonctionnaires au sein même du service. La DPR ne peut qu'approuver pareille décision même si elle rappelle la nécessité d'offrir des postes d'encadrement à des civils (notamment dans les domaines techniques). La Délégation rejoint en cela une proposition du rapport Michel. De même, il serait dommageable que les fonctionnaires issus de la DST soient privilégiés dans leur évolution de carrière au sein de la DGSI comme la DPR a pu en avoir l'impression.

*

* *

D'une manière générale, la réforme de la DGSI a jeté les fondations d'un indéniable saut capacitaire qui aura de fortes conséquences sur la gestion du service mais également sur l'exercice de ses missions. L'attractivité du service de sécurité intérieure reste encore à construire, notamment au regard de celle dont jouit la DGSE. Sur ce point, la DPR se félicite des éléments de coopération qui ont été portés à sa connaissance et plaide pour des relations plus étoffées encore.

E. DES DIFFICULTÉS PÉRENNES POUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT MILITAIRES

1. Physionomie des ressources humaines de la DRM

Les ressources humaines dévolues à la DRM ont connu de fortes évolutions depuis sa création en 1992, marquées notamment par un recours croissant au personnel civil qui représente aujourd'hui 19 % des effectifs.

Physionomie des militaires de la DRM

La DRM est composée à 81 % de militaires, soit 1322 soldats. Parmi eux, 68 % sont sous-officiers, 29 % officiers et 4 % militaires du rang. De surcroît, près de la moitié de l'effectif militaire de la DRM est composée de militaires de l'armée de Terre (48%).

La durée moyenne de présence à la DRM pour les officiers varie entre 1,6 et 3,6 années en fonction des armées d'appartenance. Pour les sous-officiers, cette durée oscille entre 2,8 et 4,9 années et entre 1,4 et 4,7 années pour les militaires du rang.

Physionomie du personnel civil de la DRM

Les 315 personnels civils sont régis par une quarantaine de statuts mais se répartissent dans deux grands ordres : le technique (44 %) et l'administratif (66 %).

Parmi eux, 65 % sont des fonctionnaires, 31 % des contractuels et 4 % des ouvriers d'État¹⁰⁵. Et dans le détail, 48 % relèvent de la catégorie A, 32 % de la B et 20 % de la C.

Physionomie des fonctionnaires de la DRM

En parallèle, les fonctionnaires de la DRM relèvent à 61 % de l'ordre administratif contre 39 % de l'ordre technique.

Ils sont affectés à la DRM par mutation (40 %), concours (23 %), détachement (14 %) ou relèvent d'emplois réservés (23 %), il s'agit dans ce dernier cas d'anciens militaires.

Leur durée moyenne d'emploi est de 8 ans, avec des écarts qui oscillent entre 6 et 10 ans, et à 68 %, ils détiennent un niveau de qualification inférieur à la licence.

Physionomie des contractuels de la DRM

¹⁰⁵ Représentant 4 % des effectifs des personnels civils, les ouvriers d'État relèvent à 90 % de l'ordre technique et sont affectés pour une durée moyenne de 20 ans.

Représentant 6 % des personnels de la DRM, les contractuels ont vu leur nombre multiplié par deux depuis 2009. Dans le détail, 29 % d'entre eux détiennent un CDD quand 71 % sont employés en CDI. Leur durée moyenne d'affectation varie de 2 à 13 ans. En sus, 12 % détiennent un doctorat, 39 % un master 2, et 27 % une licence ou un master 1.

Des renforts ponctuels : les réservistes et stagiaires

Grâce à la réserve opérationnelle, la DRM parvient à renforcer ses capacités opérationnelles, à compenser ponctuellement certains postes vacants voire à renforcer ses capacités de formation.

Ces 224 réservistes sont pour la plupart d'anciens militaires. La DPR entend le souhait du service d'attirer des universitaires et des employés du secteur privé afin de rehausser ses capacités d'expertises sur des thématiques précises. Pour satisfaire ce souhait, M. Jérôme Michel envisageait, dans son rapport, une extension des articles L. 4221-3, L. 4241-1 et 3 du code de la défense (réserve opérationnelle et réserve citoyenne) à la DRM (mais aussi à la DPSD) [**proposition n° 3**].

Enfin, le nombre de stagiaires a considérablement augmenté, passant de 10 en 2010 à 65 en 2014. Grâce à ce renfort, la DRM bénéficie de compétences fort utiles sur un court laps de temps et peut se constituer un vivier de recrutement.

Toutefois, la DPR signale que le recours aux réservistes et aux stagiaires, outre les problèmes de sécurité induits, ne saurait constituer une variable d'ajustement des ressources humaines des administrations du renseignement de petite taille.

2. Des problèmes structurels auxquels il convient de remédier

La brièveté des temps d'affectation

La composante civile de la DRM constitue une réserve d'expertise « *essentielle et structurante* »¹⁰⁶ car les agents concernés effectuent des temps beaucoup plus longs que les personnels militaires (officiers et sous-officiers confondus) dont l'affectation est d'une durée moyenne de trois ans. Par conséquent, ces mouvements de personnels ne permettent pas aux officiers de chacune des armées d'effectuer un réel parcours au sein du service et de capitaliser sur l'expérience acquise au fil du temps. Ils n'autorisent pas non plus l'émergence d'experts hormis dans les domaines très techniques pour les sous-officiers dont la durée d'affectation à la DRM est sensiblement plus longue. Enfin, ils limitent fortement le sentiment d'appartenance au service. Au niveau de la direction, le

¹⁰⁶ Entretien avec le général Gomart, directeur du renseignement militaire, Stratégique, janvier 2014, n° 105, p. 185.

mandat du directeur et des sous-directeurs n'excède pas aujourd'hui quatre ans. Cette brièveté n'encourage pas la mise en place de réformes sur le moyen terme et la mesure de leurs effets. Pareil constat s'applique d'ailleurs à l'ensemble des directeurs des services de la communauté.

La DPR appelle donc à l'aménagement des règles permettant de bénéficier d'affectations plus longues sur la demande du directeur de la DRM et en fonction de besoins identifiés [**proposition n° 4**].

Un recrutement contraint

De surcroît, si les formations et qualifications des personnels militaires ont été en grande partie renouvelées, la DRM ne peut toujours pas procéder librement à ses recrutements. Ces derniers dépendent totalement des efforts consentis par l'état-major, la direction générale de l'armement, le secrétaire général pour l'administration, la DGGN ou les directions de ressources humaines de chacune des armées, lesquelles assurent également la sélection des agents devant rejoindre les centres de renseignement créés au sein des trois Armes au début des années 2000. Il en résulte des parcours de carrière incohérents et parfois une inadaptation entre les personnels et les fonctions qu'ils doivent assumer. En outre, si la LPM a créé 75 postes au profit de la direction du renseignement militaire, les armées laissent chaque année 60 postes non pourvus.

Si la DPR a bien relevé le fait que le service parvient à éluder certaines de ces difficultés afin de pourvoir des postes à très haut degré de technicité grâce à des fiches de postes ciblées, elle estime cependant qu'il s'agit d'un pis-aller extrêmement restreint dont la pérennité s'avérerait dommageable.

Aussi, pour remédier à ces handicaps tout en tenant compte des spécificités des besoins inhérents au service et des règles appliquées au ministère de la Défense, la Délégation parlementaire au renseignement estime que la DRM devrait pouvoir recruter ses personnels dans le vivier des officiers et sous-officiers de chacune des armées [**proposition n° 5**]. Cette proposition avait déjà été réalisée dans le rapport précité de la mission d'évaluation de la commission des Lois de l'Assemblée nationale ; elle a d'ailleurs été réitérée par M. Jérôme Michel dans son récent rapport.

En outre, il faudrait permettre aux militaires de postuler directement à la DRM afin que celle-ci soit capable, en fonction des profils et de ses besoins, d'effectuer son choix [**proposition n° 6**].

Une telle réforme ne constituerait pas une parfaite exception puisqu'elle conférerait au service la même autonomie que la DGSE en matière de recrutement de ses personnels issus des armées.

Une gestion problématique des contrats

En 2012-13, la DRM a connu un fort taux de titularisation d'anciens contractuels qui, à terme, risque d'entraver les renouvellements des cadres civils du service et des compétences techniques requises.

En outre, les niveaux de rémunération s'avèrent peu attractifs et la mise en concurrence avec le secteur privé voire avec la DGSE tourne toujours au désavantage du service de renseignement militaire. Le problème n'est pas récent puisqu'en 2004, notre ancien collègue M. Bernard Carayon le déplorait déjà¹⁰⁷. Sa résolution n'en est pas moins urgente. Au demeurant, la DRM souffre aussi d'un défaut d'attractivité du bassin creillois où sont affectés les postes plus techniques. En effet, le service est réparti sur 12 sites géographiques et la moitié des effectifs théoriques (851) se situe à Creil contre 391 à Paris.

Pour résorber les difficultés précitées, il ne serait pas inconvenant de considérer que les prochains efforts budgétaires déjà décidés dans leur principe puissent bénéficier à la DRM pour qu'elle comble ses carences notamment en matière d'analystes images ou de traducteurs **[proposition n° 7]**. La DPR tient en effet à signaler que les investissements techniques qui seront réalisés à l'avenir s'avéreront vains si le service manque de spécialistes interprètes.

Mais ce soutien financier ne sera pas à lui seul suffisant et la DRM devra également s'employer à nouer des collaborations plus étroites avec des experts civils de divers horizons¹⁰⁸ **[proposition n° 8]**.

Une faible valorisation des emplois civils

En dehors du problème des faibles rémunérations proposées, aucun civil n'occupe de poste de direction (adjoint au directeur, sous-directeur voire chef de bureau). Or, il devrait être envisageable, pour de courtes durées, de pouvoir désigner des civils pour exercer des responsabilités **[proposition n° 9]**. À ce titre un deuxième poste de directeur adjoint du service pourrait être créé et confié à un civil. Dans le même esprit, ce poste de directeur adjoint devrait pouvoir être confié à un haut fonctionnaire comme à une personne issue du secteur privé en fonction des besoins du service **[proposition n° 10]**. Même s'il ne s'agit pas de systématiser pareilles pratiques dans un service qui reste d'essence et à dominante militaire, des avancées en ce domaine constitueraient un opportun symbole.

Une mobilité inter-service déséquilibrée

¹⁰⁷ In *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2004 (n° 1093), annexe n° 36, Premier ministre : secrétariat général de la Défense nationale et défense : renseignement*, p.41.

¹⁰⁸ M. André Ranson, « *Quels défis pour le renseignement des armées ?* », Les Cahiers de la sécurité, juillet-septembre 2010, n° 13, p. 70.

Le rapport Michel en fait état et les derniers chiffres portés à la connaissance de la DPR confirment l'analyse : la mobilité DGSE/DRM s'avère très déséquilibrée (rapport 1 pour 15 entre 2008 et 2013, 1 pour 5 depuis) et concerne quasi exclusivement les personnels militaires. Par ailleurs, la mobilité inter-service se révèle anecdotique et très ponctuelle.

En réaction, la DPR souligne l'importance qu'elle attache à la mobilité inter-service de profils d'experts afin de constituer les fondements d'une réelle communauté du renseignement **[proposition n° 11]**.

3. Des difficultés similaires rencontrées par la DPSD

Dotée de près de 1 600 personnels en 1989, la DPSD en comptait 1 500 en 2002, 1230 en 2011, 1132 en 2012 et n'en comprend pas plus de 1 100 en 2014. Ainsi, sur la période 2008-2014, elle aura perdu plus de 13 % de ses effectifs, soit 177 agents.

Le repyramidage des effectifs préconisé par le rapport Pêcheur s'est traduit par une rationalisation des postes de sous-officiers et ceux des personnels civils de catégorie C, permettant ainsi à la DPSD d'augmenter relativement la proportion de postes d'officiers et de fonctionnaires de catégorie A. Naturellement, pareille évolution s'est accompagnée d'une informatisation plus poussée afin de libérer des postes de catégorie C et d'une importante réduction du maillage territorial (passage de 59 à 49 implantations organisées en cinq directions régionales).

Toutefois, la question se pose aujourd'hui de nécessaires recrutements (de haut niveau) pour ne pas entamer la capacité opérationnelle et analytique du service, ainsi que le dessinait le rapport Michel. De ce fait, la DPSD pourrait voir ses effectifs se stabiliser autour de 1300 personnels **[proposition n° 12]** avec un ratio de civils qui pourrait croître en raison d'un recours plus important aux contractuels dont la DPR s'étonne du faible nombre (20 % des personnels) **[proposition n° 13]**. Car si le service jouit d'une réelle capacité de recherche dans le domaine du renseignement (sur 1 100 personnels, 350 sont des inspecteurs de sécurité et de défense répartis sur l'ensemble du territoire national et en outre-mer), il se caractérise par une patente et persistante faiblesse en termes d'analyse et d'exploitation. La Délégation invite donc la DPSD à poursuivre le renforcement de son « taux d'encadrement » dédié à l'analyse. En outre et dans la même perspective, le rapport Michel préconise de modifier les conditions de recrutement des inspecteurs de sécurité défense.

Au demeurant, et à l'instar de la DRM, la DPSD souffre de ne pas maîtriser ses ressources humaines faute d'en assurer la sélection et d'être en mesure d'en contrôler l'importante rotation (les temps d'affectation oscillent entre un et six ans). La DPR renouvelle donc les préconisations précédemment formulées en faveur de la DRM **[proposition n° 14]**.

*

* *

Les services du ministère de la Défense autres que la DGSE présentent de grandes similarités dans leur gestion (et problèmes de gestion) des ressources humaines. Aussi, la Délégation parlementaire au renseignement attire l'attention du ministre de la Défense sur la nécessité de promouvoir une approche de plus grande spécialisation au profit de missions jugées primordiales. Sur ce point, il convient de dépasser les lourdeurs et réticences administratives qui poindront inévitablement.

F. QUELLES PISTES DE RÉFORME POUR LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT ?

En dehors de problématiques spécifiques à certains services, les administrations rencontrent des difficultés communes dans la gestion des ressources humaines. Comme cela a été fréquemment signalé, le rapport Michel s'en fait largement l'écho et souligne la pérennité d'un constat : il existe une très forte hétérogénéité des statuts des personnels de la communauté du renseignement. S'il écarte une refonte statutaire globale, il envisage néanmoins la création d'un statut d'emploi trans-fonction publique d'experts renseignement communs aux six services dans les domaines de l'analyse linguistique, des hautes et nouvelles technologies de défense et de renseignement, de l'analyse financière. Ce statut serait accessible aux fonctionnaires des trois fonctions publiques civiles, de la fonction publique militaire, de la DGSE et des magistrats de l'ordre judiciaire. Il aurait pour principal avantage de limiter le recours aux contractuels et de s'affranchir des contraintes propres aux corps. Il autoriserait également une nomination pour une durée déterminée reconductible et fonctionnerait par la voie du détachement. Une interrogation demeure en ce qui concerne la voie appropriée (législative ou réglementaire) pour instaurer pareil statut.

La Délégation parlementaire au renseignement appuie fortement cette préconisation et estime qu'il s'agit d'une réponse adaptée à apporter aux difficultés rencontrées par les services. Elle se prononce pour l'adoption d'une mesure législative au regard des dispositions de l'article 34 de la Constitution mais également des exemples étrangers qui ont tous adopté des législations relatives aux personnels des services de renseignement afin d'apporter des réponses à des difficultés qui frappent toutes les administrations spécialisées [**proposition n° 15**].

La création de ce statut ne doit pas pour autant occulter l'absolue nécessité d'une véritable mobilité inter-service pour des profils d'experts. Elle est encore statistiquement négligeable alors même qu'elle constitue le fondement même de la notion de communauté du renseignement [**cf. proposition n° 11**]. Ainsi la DGSE déclare-t-elle *** agents en mobilité au sein de l'appareil de renseignement

français (***) à la DGSI, (***) à la DRM, (***) à la DNRED, (***) à la DPSD, (***) au CNR, (***) à Tracfin). Ces chiffres paraissent très faibles.

Par ailleurs, la DPR souhaite que les facultés offertes aux fonctionnaires de la DGSE puissent également être transposées aux fonctionnaires des autres services (statut, mobilité...) sans pour autant créer un statut unique **[proposition n° 16]**.

La question du recours à des contractuels et des conditions de recours mérite elle aussi une réflexion juridique approfondie et des efforts budgétaires dans l'objectif d'offrir aux services de renseignement la faculté d'exploiter cette voie de recrutement sans pour autant être contraints de procéder à une gestion parfois brutale et souvent inefficace des contrats arrivés à échéance **[proposition n° 17]**. Il pourrait notamment être envisagé un cadre commun à l'emploi des contractuels et un suivi de leur évolution de carrière à l'issue de leur passage dans les services.

Dans un autre domaine, la problématique des habilitations s'avère absolument déterminante : les personnels recrutés sous contrats comme les fonctionnaires ou les militaires devraient voir leur présence dans les services de renseignement conditionnée à l'obtention de l'habilitation nécessaire. Ce qui signifierait qu'ils se verraient retirer leur emploi en cas de perte de l'habilitation. Pareil dispositif nécessite comme juste contrepartie de pouvoir faire appel de la décision de retrait d'habilitation dans des délais très restreints. La Belgique a choisi de spécialiser cette compétence au sein d'un organe spécialement dédié (doté d'un statut proche de celui de nos AAI) tant il est vrai que le secret de la défense nationale peut constituer un obstacle à un contentieux administratif. La DPR incite donc le Gouvernement à réfléchir aux dispositions législatives à rédiger pour répondre à cette nécessité opérationnelle et statutaire **[proposition n° 18]**.

Enfin, le rapport Michel plaide pour la mise en place de « référents juridiques » au sein des services de renseignement. La DPR ne peut que souscrire à cette recommandation que l'adoption d'un cadre juridique renouvelé rendra impérieuse. Aujourd'hui, les services spécialisés ne disposent pas encore de l'expertise juridique nécessaire. Le ministère de la Défense a déjà su s'adapter à la juridicisation des opérations extérieures en créant des postes de juristes sur le modèle des *legal advisor* états-unis ; tout invite donc les services de renseignement à suivre la même voie **[proposition n° 19]**. À ce titre, la Délégation se félicite de la création d'un pôle juridique au sein des services du coordonnateur national du renseignement qui a pu œuvrer dans le suivi du travail législatif de nombreux textes concernant la sécurité (loi de programmation militaire, projet de loi antiterroriste...) en assurant la coordination et la synthèse des positions des services spécialisés.

Mais l'efficacité des services de renseignement, leur haut degré d'expertise technique, ne passent pas exclusivement par des recrutements de fonctionnaires ou de contractuels ciblés, recrutements dont il a été précédemment observé qu'ils induisaient des difficultés. En effet, les services de renseignement doivent

également entretenir des liens étroits avec le monde extérieur, notamment universitaire. À titre de comparaison, les services de renseignement britanniques accueillent en leur sein une très forte proportion de docteurs ; ils ont également noué des collaborations poussées avec les facultés (appels d'offre, thèses subventionnées, relations suivies avec les chercheurs, accueil d'enseignants issus des services, formation continue offerte aux personnels au sein de centres de recherches en plus des mécanismes de formation interne...). De même, au Canada ou aux États-Unis, des ponts ont été judicieusement bâtis entre les services et des *think tanks* regroupant les meilleurs experts. En Allemagne, un centre de réflexion a été institué et dépend directement de la Chancellerie, tandis qu'en Norvège un centre identique a été structuré comme un laboratoire de recherche. L'Espagne, enfin, a noué depuis 2006 des partenariats avec différentes universités dans le but de créer des enseignements d'analyse de renseignement, instaurer une revue scientifique dédiée au renseignement (déjà riche de 15 numéros) et organiser des colloques internationaux sur le thème du renseignement.

Nos services sont aujourd'hui étrangers à ce mode de fonctionnement, à l'exception notable de la DNRED qui a conclu un partenariat avec le Groupe de recherches actions sur la criminalité organisée (GRASCO) de l'université de Strasbourg. Hier, la DST, sous l'impulsion de son directeur M. Marcel Chalet (1975-82) avait su recruter des universitaires et les inciter à passer le concours de commissaire de police. Mais cette pratique appartient résolument au passé et personne ne conteste que le CSFRS¹⁰⁹ a échoué à drainer une expertise au profit des services de renseignement.

Dans ces conditions, la Délégation parlementaire suggère les évolutions suivantes :

- Les services de renseignement pourraient financer directement ou indirectement (par leurs administrations de tutelle) des thèses de doctorat correspondant à leurs centres d'intérêt. C'est ainsi que la direction générale de l'armement finance plus de 150 thèses par an. Il est même possible d'assurer la confidentialité de certains travaux (au regard des dispositions de l'arrêté du 7 août 2006 relatif à la formation doctorale) [**proposition n° 20**].

- Ils pourraient également faire inscrire leurs thématiques de recherche dans les appels à projets lancés par l'Agence nationale de la recherche (ANR) à l'instar des pratiques développées par la DGA et la DGPN depuis quelques années [**proposition n° 21**].

¹⁰⁹ Le Centre supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS), créé 17 novembre 2009 par le président de la République, a pour objet le soutien, la coordination et l'animation des efforts développés en matière de recherche et de formation stratégiques dans les domaines de la sécurité et de la défense de façon à permettre l'élaboration et l'actualisation d'instruments de référence de niveau international.

- L'Académie du renseignement pourrait signer des conventions de partenariat avec des écoles doctorales dans l'objectif de faciliter les contacts avec les services de renseignement **[proposition n° 22]**.

- L'Académie pourrait également superviser la publication d'une revue scientifique afin de fédérer la production des universitaires en ce domaine. La DPR note d'ailleurs avec une très grande satisfaction l'organisation d'une journée d'étude « Espionnage et renseignement dans la Première Guerre mondiale » organisée le 26 novembre dernier en partenariat avec l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire et la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la Défense. Cette première initiative ne devra pas rester sans suites, notamment sur des sujets plus contemporains **[proposition n° 23]**.

- On pourrait également renforcer l'Académie du renseignement en la dotant d'un comité scientifique consultatif qui, aux côtés du comité pédagogique et du comité d'orientation et d'évaluation composés de représentants des services, pourrait s'ouvrir à des universitaires pour proposer des thèmes de recherche, des formations spécifiques et superviser la diffusion d'une culture du renseignement bénéficiant de partenariats avec l'État **[proposition n° 24]**.

- De même, des crédits pourraient être consacrés par les services à la rémunération d'études confiées à des spécialistes d'un sujet en réponse à une commande des services de renseignement eux-mêmes **[proposition n° 25]**.

- Enfin, il pourrait être envisageable de développer une réserve citoyenne propre aux services de renseignement, répondant aux règles de sécurité nécessaires, afin de regrouper des profils variés qui viendraient apporter leur contribution à hauteur de 5 à 20 jours par an **[proposition n° 26]**.

*

* *

Des ressources humaines adéquates, expertes, mobiles et sûres conditionnent la capacité des services de renseignement à assumer leur mission, développer une analyse pertinente voire assurer une vision prospective afin d'anticiper la menace et non de réagir face à son irruption dans le quotidien. La délégation parlementaire a souhaité formuler une série de préconisations qui viennent compléter (parfois reprendre) celles réalisées par les rapports Pêcheur et Michel. Elle sera particulièrement attentive à leur réception par le Gouvernement et aux décisions prises en conséquence tant cet enjeu s'avère à ses yeux absolument cardinal.

Encadré n° 3 : Les propositions du rapport Michel

- 1) Créer d'un statut d'emploi trans-fonction publique d'experts renseignement communs aux six services dans les domaines de l'analyse linguistique, des hautes et nouvelles technologies de défense et de renseignement, de l'analyse financière ;
- 2) Repenser et mieux encadrer le recours aux contractuels ;
- 3) Ajuster le programme de concours de délégué à la DGSE ;
- 4) Modifier les conditions de recrutements des inspecteurs de sécurité défense à la DPSD ;
- 5) Étendre le bénéfice de la « réserve opérationnelle » et de la « réserve citoyenne » au bénéfice de la DRM et de la DPSD ;
- 6) Assurer une plus large diffusion du référentiel des métiers du renseignement ;
- 7) Améliorer l'adéquation emploi/compétence de la DRM et de la DPSD en confortant les relations avec les services pourvoyeurs ;
- 8) Assurer à la DNRED une plus grande capacité de recrutement « discrétionnaire » vis-à-vis de la DGDDI ;
- 9) Prévoir une habilitation spéciale quand celle-ci fait défaut ;
- 10) DGSI : ouvrir certains emplois fonctionnels de sous-directeurs ou de chefs de service à des fonctionnaires civils (administrateurs civils en détachement) ;
- 11) Mise en place de référents juridiques.

*

* *

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE V

Proposition n° 1 : Dans le rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits consacrés au renseignement, présenter des prévisions d'exécution des emplois pour l'année en cours ;

Proposition n° 2 : Dans le rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits consacrés au renseignement, présenter des prévisions de dépenses des crédits de paiement pour l'année en cours ;

Proposition n° 3 : Étendre l'application des articles L. 4221-3, L. 4241-1 et 3 du code de la défense (réserve opérationnelle et réserve citoyenne) à la DRM ainsi qu'à la DPSD ;

Proposition n° 4 : Aménager les règles d'affectation à la DRM afin de bénéficier de durées plus longues ;

Proposition n° 5 : Permettre à la DRM de recruter ses personnels dans le vivier des officiers et sous-officiers de chacune des armées ;

Proposition n° 6 : Permettre aux militaires de postuler directement à la DRM ;

Proposition n° 7 : Permettre à la DRM d'accroître sa capacité de recrutement sur contrats ;

Proposition n° 8 : Nouer des collaborations plus étroites avec des experts civils de divers horizons ;

Proposition n° 9 : Désigner des civils pour exercer des responsabilités au sein de la DRM ;

Proposition n° 10 : Créer un second poste de directeur adjoint de la DRM confié à un civil ;

Proposition n° 11 : Mettre en œuvre les conditions d'une réelle mobilité interservices ;

Proposition n° 12 : Accroître les effectifs de la DPSD ;

Proposition n° 13 : Accroître le nombre de civils à la DPSD ;

Proposition n° 14 : Appliquer les propositions n° 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 9 à la DPSD ;

Proposition n° 15 : Créer un statut d'emploi trans-fonction publique d'experts renseignement communs aux six services ;

Proposition n° 16 : Offrir des garanties statutaires aux membres des services de renseignement sur le modèle de celles offertes aux agents de la DGSE ;

Proposition n° 17 : Mettre en œuvre une réflexion juridique et budgétaire sur le recours aux contractuels dans les services de renseignement ;

Proposition n° 18 : Considérer que le retrait d'habilitation constitue une clause de rupture de contrat et créer des voies de recours effectives ;

Proposition n° 19 : Doter les services de référents juridiques ;

Proposition n° 20 : Encourager le financement de recherches doctorales par les services de renseignement ;

Proposition n° 21 : Promouvoir l'inscription de thématiques de recherche propres aux services de renseignement dans les appels à projets lancés par l'Agence nationale de la recherche (ANR) ;

Proposition n° 22 : Signer des conventions avec des écoles doctorales dans le domaine du renseignement ;

Proposition n° 23 : Créer une revue scientifique dédiée au domaine du renseignement ;

Proposition n° 24 : Instaurer un comité scientifique consultatif à l'Académie du renseignement ;

Proposition n° 25 : Offrir la capacité de rémunérer des études confiées à des spécialistes en réponse à une commande des services de renseignement ;

Proposition n° 26 : Développer une réserve opérationnelle ou citoyenne propre aux services de renseignement.

CHAPITRE VI. UNE RÉFORME DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR EN BONNE VOIE

Conscient du déséquilibre de la réforme du renseignement intérieur effectuée en 2008, M. Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, a souhaité réorganiser les administrations placées sous son autorité. Il s'agissait principalement de créer les conditions d'émergence d'un véritable continuum du renseignement intérieur basé sur la complémentarité et la coopération des entités chargées de collecter les informations essentielles à la sécurité de nos concitoyens.

Ainsi, la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) a-t-elle disparu au profit de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), tandis que la Sous-direction à l'information générale (SDIG) a laissé place au Service central de renseignement territorial (SCRT). Au-delà des changements de sigles, il s'agit de consacrer une approche rénovée du renseignement intérieur, de la gestion des administrations qui y concourent, des moyens qui leur sont consacrés et de l'étroite collaboration qui doit se nouer entre elles.

La Délégation parlementaire au renseignement a souhaité évoquer cette question majeure qui l'a conduite à ne pas uniquement se préoccuper de services de renseignement *stricto sensu* et à user d'une capacité ouverte par la Loi de programmation militaire afin d'auditionner les « *directeurs des autres administrations centrales ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement* » selon les termes de l'article 6 *nonies* rénové. À ce titre, le présent chapitre traite tant de la DGSI, que du SCRT, de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la Gendarmerie nationale, de la Direction du renseignement de la Préfecture de police ou encore du Bureau du renseignement pénitentiaire situé au sein du ministère de la Justice.

A. UN NOUVEAU NÉ DANS LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT : LA DGSI

Constituée autour de l'héritage de la DST, la DGSI s'affirme aujourd'hui comme le service de sécurité dont l'activité est majoritairement tournée vers la lutte antiterroriste et contre l'espionnage.

En raison de l'évolution constante des menaces mais également de la volonté réformatrice affichée par le ministre de l'Intérieur, la DGSI devra faire face à quatre défis majeurs :

- un défi juridique en relation avec la nécessaire adoption d'un nouveau cadre régissant ses activités (cf. chapitre IV) ;

- un défi analytique lié à une gestion renouvelée de ses ressources humaines et le saut capacitaire espéré (cf. chapitre V) ;

- un défi technologique qui nécessite une adaptation rapide à l'évolution technique, adaptation que les investissements consentis devraient en grande partie encourager. Ce défi pose également la question de la collaboration nouée avec la DGSE dont chacun se félicite (échanges de cadres supérieurs et intermédiaires, mise en place de cellules communes en réponse à des crises...). La DPR incite à des échanges plus étoffés encore et notamment à une mobilité inter-service soutenue ;

- un défi organisationnel afin de remédier aux principales failles congénitales déjà mises en exergue par plusieurs rapports¹¹⁰. À ce titre, la construction d'une culture commune qui ne minore pas l'apport des anciens membres de la DCRG intégrés en 2008, qui ne survalorise pas l'héritage de la DST et qui intègre les nombreux nouveaux venus s'impose comme la principale clef de la réussite du service récemment créé.

En outre, il devient maintenant impérieux d'adapter l'implantation territoriale de la DGSI issue de choix parfois contestables lors de la réforme de 2008 et que l'accroissement ainsi que la mutation de la menace terroriste mettent aujourd'hui à rude épreuve. L'exercice est attendu puisque dès l'année de sa création, des projets prévoyaient à court terme la fermeture de 51 implantations. Et l'année suivante, en 2009, le directeur central entreprit de fermer 29 sites (dans un mouvement étalé sur neuf mois), ce qui avait concerné 104 fonctionnaires, preuve manifeste de la mauvaise répartition effectuée *ab initio*. Dans cet esprit, comment comprendre que l'implantation de la DGSI à Pau compte *** fonctionnaires quand celle de Bayonne en compte *** alors que les deux villes se situent à moins de 120 km de distance et que la menace d'ETA a considérablement décliné ?

Depuis, aucune évolution n'est intervenue même si un groupe de travail a été récemment mis en place (pilote par l'Inspection générale de la sécurité intérieure) afin de réfléchir à une refonte structurelle. Il s'agit notamment d'unifier l'organisation des échelons territoriaux et de la rapprocher du modèle national afin de faciliter les échanges et la compréhension réciproque (problématique soulignée dans un rapport d'inspection produit à la suite de l'affaire Merah et rendu public par le ministre de l'Intérieur en octobre 2012)¹¹¹.

¹¹⁰ On peut citer les deux rapports suivants : MM. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, Pour un « État secret » au service de notre démocratie, rapport d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, doc. AN n° 1022, 14 mai 2013, 205 p. ; M. Jean-Jacques Urvoas, 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, doc. AN n° 1056, 24 mai 2013, 163 p.

¹¹¹ MM. Jérôme Léonnet et Guy Desprats, « Affaire Merah, réflexions et propositions », rapport remis au ministre de l'intérieur le 19 octobre 2012, 17 p.

La DPR concède que la création de la DGSI est récente et que quelques réaménagements structurels ont déjà été conduits avec succès (fusion ***, création d'une inspection générale interne, suppression d'un des deux postes de directeur central adjoint, institution des bureaux de liaison et d'un coordonnateur territorial). Elle sait aussi que la révision des implantations territoriales prendra tout son sens une fois achevé le redéploiement du SCRT, service vécu comme parfaitement complémentaire de l'action conduite par la DGSI. Néanmoins, la Délégation rappelle l'absolue nécessité de conduire pareille réforme **[proposition n° 1]**.

De surcroît, il semblerait que les nombreux recrutements soulèvent un réel problème immobilier qui ne sera que partiellement résolu par la future récupération de locaux situés à ***. Pour la DPR, il serait parfaitement inconcevable de différer certains recrutements (rendus impérieux par l'état de la menace) pour des questions immobilières. Une réflexion doit donc voir le jour pour anticiper ces difficultés **[proposition n° 2]**.

Enfin, si nul ne conteste la vitale nécessité de consacrer à la lutte contre le terrorisme des moyens conséquents (défi qui représente près de *** % de l'activité de la DGSI), la Délégation rappelle son attachement à la préservation des moyens consacrés à la lutte contre l'espionnage et à la sécurité économique (respectivement *** et *** % de l'activité de la DGSI) **[proposition n° 3]**. Car si ces activités ne causent pas de morts, elles peuvent contribuer à ruiner notre démocratie en s'attaquant aux intérêts fondamentaux de la Nation et notamment à son potentiel économique. Le présent rapport, preuve de la vigilance de la DPR, a déjà insisté sur l'acuité de cette menace polymorphe.

*

* *

En définitive, la DPR se réjouit des avancées importantes qui ont été réalisées dans la structuration d'un grand service de sécurité intérieure. Elle appelle à la pleine réalisation des engagements annoncés et au maintien d'un haut niveau de vigilance en matière d'organisation interne de la DGSI.

Encadré n° 4 : Principaux textes régissant le fonctionnement de la DSGI

-Décret non publié du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé CRISTINA

-Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, article 6-1 :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027838041&fastPos=1&fastReqId=1746449960&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

-Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028887486&fastPos=3&fastReqId=43097546&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

-Code de procédure pénale, article R 15-18 :
http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=9BCE7F856E0A726A48825384981F6891.tpdjo14v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006182260&cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20141105

-Arrêté du 9 mai 2014 relatif à la protection du secret de la défense nationale au sein de la direction générale de la sécurité intérieure :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028910466&categorieLien=id>

-Décret n° 2014-1094 du 26 septembre 2014 instituant un comité technique de réseau de la direction générale de la police nationale et un comité technique de proximité de la direction générale de la sécurité intérieure :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029504395&fastPos=1&fastReqId=1869927156&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

-Arrêté du 26 septembre 2014 pris pour l'application du décret n° 2014-1094 du 26 septembre 2014 instituant un comité technique de réseau de la direction générale de la police nationale et un comité technique de proximité de la direction générale de la sécurité intérieure :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029504535&fastPos=1&fastReqId=610576019&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

-Arrêté du 26 septembre 2014 fixant les modalités d'organisation des élections des représentants du personnel au comité technique de proximité de la direction générale de la sécurité intérieure :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029504513&fastPos=2&fastReqId=839804071&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

B. LE SERVICE CENTRAL DE RENSEIGNEMENT TERRITORIAL : DES DÉBUTS RASSURANTS ET PROMETTEURS

Sacrifiée par la réforme de 2008, la Direction centrale des Renseignements généraux a disparu au profit d'un succédané aux effectifs et moyens amputés : la Sous-direction à l'information générale (SDIG) intégrée au sein de la Direction

centrale de la sécurité publique (DCSP)¹¹². Et jamais la SDIG n'est pas parvenue ni à surmonter ses handicaps initiaux, ni à pleinement se déployer en raison d'une conception du renseignement structurée autour d'une division rigide entre milieu ouvert et milieu fermé (ce dernier échéant de manière exclusive à la DCRI).

Aussi, c'est à bon droit que M. Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, a confié une mission de préfiguration de la création du SCRT dès septembre 2013 à l'inspecteur général Philippe Bertrand, secondé à partir de novembre par la commissaire divisionnaire Nathalie Peucelle. C'est ainsi que furent définies les bases d'un nouveau service qui a officiellement vu le jour en mai 2014 avec la publication d'une série de textes réglementaires¹¹³. Quelques semaines auparavant, le 2 avril, une doctrine d'emploi avait été publiée et avait fixé les conditions d'exercice d'une mission rénovée et les règles de déontologie applicables. De même, le 21 mars, le ministre de l'Intérieur signait une circulaire précisant les conditions de la contribution de la gendarmerie nationale à la nouvelle architecture du renseignement territorial ainsi que les modalités de coordination avec la DGSI et la Direction du renseignement de la Préfecture de police (DRPP). Car la coordination entre les différentes instances compétentes en matière de renseignement s'avère absolument déterminante pour la réussite de chacune et, *in fine*, pour la sécurité de nos concitoyens.

En neuf mois, après avoir tiré les enseignements de cinq années de fonctionnement chaotique, la DCSP a amorcé un changement majeur dans son appréhension du renseignement, mutation initiée et appuyée avec constance par les ministres de l'Intérieur successifs. La Délégation parlementaire au renseignement se félicite des conditions de cette réforme qui semble porter ses premiers fruits. Car en de nombreux domaines, les efforts accomplis sont appréciables.

1. Des missions redéfinies

Tenant compte du repositionnement effectué par le nouveau service, le ministre de l'Intérieur a pris soin, dans la circulaire précitée du 21 mars, de définir avec précision les missions du SCRT : *« les renseignements recherchés concernent tous les domaines de la vie institutionnelle, économique et sociale susceptibles d'entraîner des mouvements revendicatifs ou protestataires. Par leur implication dans la détection des phénomènes violents et la veille des quartiers sensibles, les services du renseignement territorial participent à la lutte contre la délinquance*

¹¹² On pourra consulter la contribution produite par M. Jean-Jacques Urvoas, « Les RG, la SDIG et après ? Rebâtir le renseignement de proximité », note n° 115 - Fondation Jean-Jaurès - 19 janvier 2012.

¹¹³ Décret n° 2014-454 du 6 mai 2014 modifiant le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

Décret 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.

Arrêté du 9 mai 2014 portant application de la réforme des services de renseignement du ministère de l'intérieur.

liée principalement à l'économie souterraine. Enfin, ils 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. Ce champ de compétence induit des modes de fonctionnement qui feront appel à des méthodes de recherche opérationnelle ainsi qu'au développement du cyber-renseignement ».

Pareille définition établit sans conteste le rôle complémentaire du SCRT et la DGSI, chacun traitant une partie du spectre du renseignement intérieur. De surcroît, grâce à l'évocation des « *méthodes de recherche opérationnelle* », elle met officiellement fin à la division rigide entre milieu ouvert et milieu fermé qui avait présidé à la précédente et funeste réforme. Désormais, notre pays a retrouvé un service de renseignement généraliste qui lui permet de suivre les grandes évolutions sociales, des phénomènes de contestation violente et de délinquance organisée... La DPR ne peut que se louer du fait que, avec le temps et l'expression de nouveaux besoins par le Gouvernement, les missions du service ne cessent de se diversifier dans le périmètre défini par la circulaire.

Ce cadre posé, il paraît néanmoins nécessaire de préciser que le SCRT ne doit en aucun cas œuvrer dans la perspective de judiciairiser le renseignement collecté (hormis peut-être en matière d'économie souterraine et de dérives urbaines) tant sa vocation de renseignement, et donc de police administrative, l'éloigne du champ de la police judiciaire **[proposition n° 4]**. Dans cet esprit, les personnels du SCRT ne doivent pas solliciter la qualification d'OPJ. Dès lors, la DPR s'étonne de la tentation qui semble parfois s'exprimer au sein de la DCSP¹¹⁴ ou dans certaines directions départementales.

Cette réserve notifiée, il est logique que l'édifice construit au début de l'année 2014 subisse déjà certaines modifications. En effet, l'évolution très préoccupante de la menace terroriste a conduit la DGSI à confier la surveillance de certains individus dangereux ou en voie de radicalisation au SCRT. *** Au-delà de ces règles générales dont l'application ne saurait être rigide, il a été convenu que *** SCRT qui réalise ce surcroît de travail à moyens humains et techniques constants. Si la situation devait se pérenniser (ce qui est à redouter), la DPR insiste sur la nécessité d'octroyer les moyens techniques et humains nécessaires **[proposition n° 5]**. Il serait en effet dommageable que les autres missions du SCRT pâtissent de la nouvelle configuration.

¹¹⁴ Cf. les propos de M. Pascal Lalle dans le cadre d'une entrevue à l'agence de presse AEF « Nous voulons changer la philosophie d'action de la DCSP », 26 février 2014.

2. Une meilleure coordination des entités concourant au renseignement intérieur

Le sujet avait été soulevé après l'affaire Merah car pour certains ce drame découlait du fait que la DCRI et la SDIG échangeaient trop peu et dans des conditions insatisfaisantes. En réponse, un rapport d'inspection avait préconisé la création de bureaux de liaison installés au sein du service d'information générale¹¹⁵.

Dans le même esprit, la collaboration entre monde gendarmique et SDIG laissait amplement à désirer. Pour tenter de pallier ce manque, des gendarmes avaient été intégrés à l'échelon central et dans chaque service départemental en 2010 sans que cela ne produise des résultats satisfaisants.

La réforme du renseignement intérieur, avec notamment la création de la DGSI, du SCRT et de la Sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO) au sein de la Direction générale de la Gendarmerie nationale, a entraîné une reconfiguration des liens entre services et notamment l'étoffement des relations de travail entre les différentes entités concourant au renseignement intérieur.

*Désormais, un adjoint gendarmerie œuvre au sein du SCRT tandis que la SDAO accueille un commissaire et un capitaine de police. Au surplus, des Bureaux de liaison départementaux (BDLD) ont été créés et réunissent SDAO, DGSI et SCRT dans une perspective opérationnelle. De fait, la coupure entre les entités renseignement des deux composantes des forces de sécurité intérieure semble s'être considérablement amoindrie.

*Une cellule centrale (armée de 5 fonctionnaires issus de la DGSI) et des cellules zonales de liaison et de coordination (dotées de 3 à 4 policiers de la sécurité intérieure) ont été installées. Après plusieurs mois d'existence, leur fonctionnement satisfait pleinement les deux partenaires. D'ailleurs, 17 bureaux départementaux ont été ouverts sur le même modèle afin de fluidifier la circulation de l'information dans des zones du territoire particulièrement sensibles. La coopération est si bien acceptée que l'actuel chef du SCRT s'est félicité devant la DPR de « *chevauchements vertueux* » avec la DGSI sans être démenti par cette dernière. Et si le RT accepte une absence de réciprocité dans l'échange d'informations, il signale que dorénavant des réponses sont systématiquement formulées en cas d'interrogation ponctuelle.

*Un bureau de liaison avec la DRPP a également vu le jour au SCRT et se compose de deux officiers issus de la préfecture de police. Là encore, les deux partenaires commentent favorablement ces nouvelles conditions de travail. En

¹¹⁵ MM. Jérôme Léonnet et Guy Desprats, op. cit..

outre, une coordination opérationnelle a vu le jour entre la DRPP et le SCRT concernant les départements de la Grande Couronne¹¹⁶ (cf. *infra*).

Cependant, en dehors des questions de stricte coordination, les relations avec la Gendarmerie nationale ont connu des périodes de réelle tension. Ainsi une polémique (principalement syndicale) a-t-elle vu jour autour d'une note provisoire signée par le Directeur des opérations et de l'emploi (cf. *infra*) ; de même, l'attribution de services départementaux du renseignement territorial à certains officiers de gendarmerie a soulevé une réelle opposition des syndicats de police prouvant que les relations ne sont pas encore parfaitement pacifiées. Pour l'heure, trois services départementaux sont dirigés par un officier de gendarmerie (Mayotte, Loir-et-Cher, Creuse), un gendarme occupe une fonction d'adjoint en Haute-Savoie, et trois services territoriaux accueillent à leur tête un officier de gendarmerie (Narbonne, Chessy et Montbéliard). Dans ces conditions, la DPR ne comprend pas l'intérêt d'un recours déposé par un syndicat de police devant le tribunal administratif de Montpellier afin de contester la nomination d'un militaire à la tête d'un des services locaux.

Si la DPR estime que l'étoffement des relations entre la Gendarmerie nationale et le SCRT ne passe pas nécessairement par des échanges de personnels (exercice dont les limites sont patentes même si l'insertion des deux policiers au sein de la SDAO s'est réalisée dans les meilleures conditions), elle déplore en effet les initiatives qui ne peuvent que générer des tensions entre les deux forces de sécurité intérieure. En outre, et en dehors de nominations symboliques, la Délégation plaide plutôt pour une meilleure collaboration au quotidien sur des cibles, des modules de formation... [**proposition n° 6**]. Dans cette logique, la DPR juge dommageable que les commandants de groupement gendarmique ne se saisissent pas plus de leur capacité de solliciter le SCRT dans l'intérêt de leur manœuvre opérationnelle.

3. L'insertion au sein de la Sécurité publique

Comme cela vient d'être rappelé, l'intégration du reliquat de la DCRG au sein de la DCSP afin de donner naissance à la SDIG fut vécue par les personnels concernés comme un traumatisme.

De fait, de 2008 à 2013, les conditions d'intégration ne furent guère favorables à la mission d'information générale qui tendait à se diluer dans une recherche de renseignement aux seules fins du maintien de l'ordre.

La réforme de 2014 a mis fin à ce processus néfaste et la DPR tient à souligner la réelle implication du directeur central Pascal Lalle dans la promotion

¹¹⁶ Zone constituée des départements de la Seine-et-Marne (77), des Yvelines (78), de l'Essonne (91) et du Val-d'Oise (95).

des nouvelles directives ministérielles et dans la définition d'un nouveau cadre de travail. Ainsi appelait-il les directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) à laisser « *suffisamment d'autonomie* [à leur adjoint chargé du renseignement territorial] *pour qu'il puisse tenir sa place au sein de la DDSP*¹¹⁷ ». Car, dans l'objectif d'assurer une greffe au sein de la sécurité publique sans pour autant diluer la mission de renseignement, le ministre de l'Intérieur a souhaité que le chef du SCRT soit également « directeur central adjoint de la SP en charge du renseignement » et que les chefs départementaux du renseignement territorial soient désignés adjoints au DDSP en charge du renseignement. Pour symboliques que puissent paraître ces désignations, elles contribuent en réalité à dessiner une véritable filière du renseignement territorial.

Néanmoins, on peut cependant défendre l'idée que le parallélisme des formes aurait plutôt conduit à choisir la désignation « DDSP adjoint en charge du renseignement » pour désigner les directeurs départementaux du RT. Aussi la Délégation parlementaire au renseignement incite le ministre de l'Intérieur à envisager une modification en ce sens [**proposition n° 7**]. Au surplus, il semblerait que les arrêtés de nomination mentionnent toujours une affectation en SDIG (sans doute en raison d'un problème informatique) et que, pis, la mention adjoint au DDSP ne figurerait pas. La DPR s'alarme de ces problèmes qu'elle espère voir résolus à brève échéance [**proposition n° 8**].

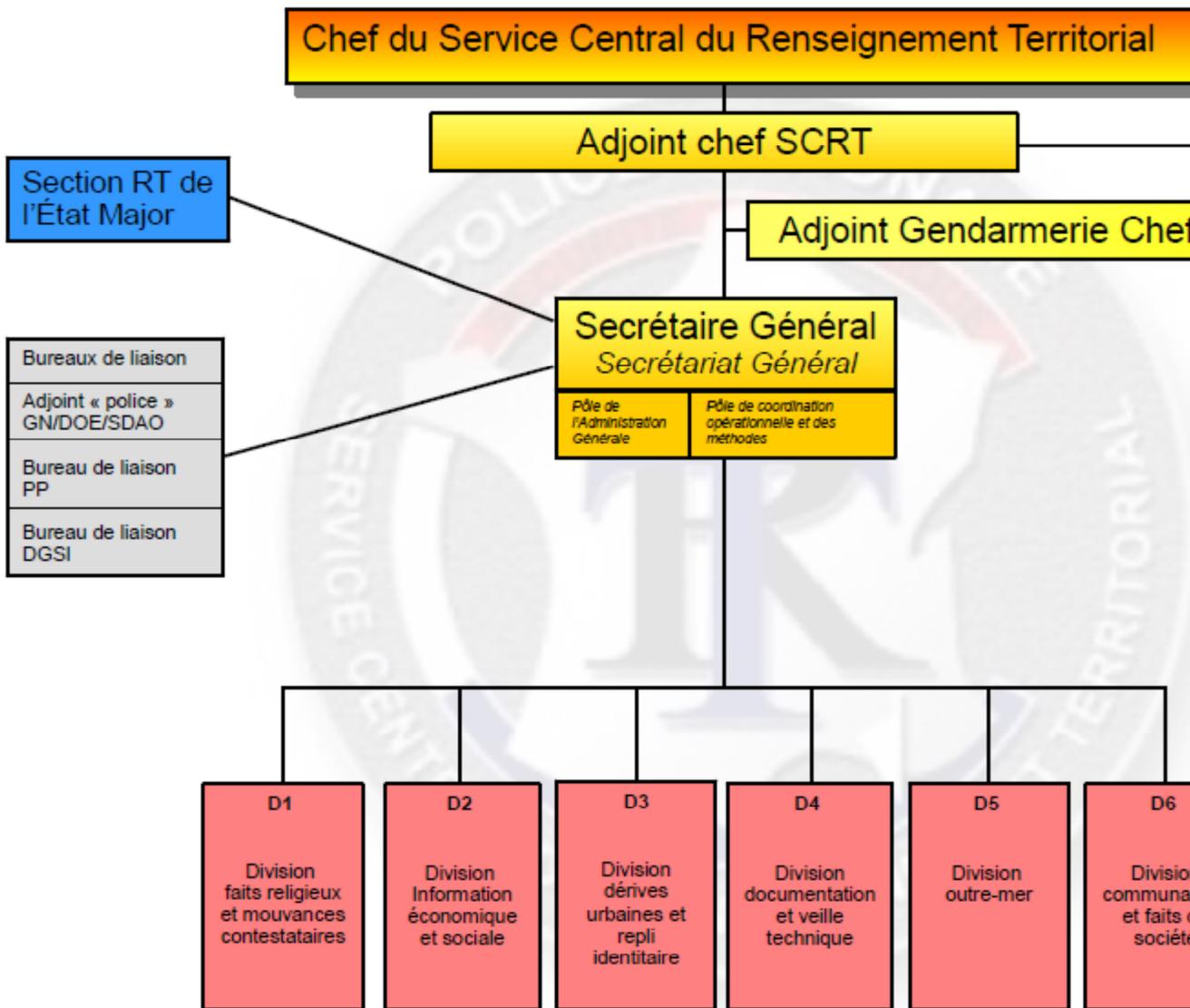
Au niveau local, et en dépit des réserves précitées, les changements induits sont réels et nombre de DDSP considèrent désormais le RT avec une plus grande bienveillance. Ainsi, dans la quasi-totalité des départements, les chefs des services prennent-ils part à la réunion police hebdomadaire organisée sous l'égide du préfet alors qu'ils en étaient auparavant bien souvent privés. En outre, les équipes zonales du renseignement territorial ont été récemment renforcées avec la nomination d'un second adjoint du grade de commissaire ou commandant, octroyant une réelle pertinence à un échelon zonal spécifique du RT.

Dans le même esprit, la DPR se félicite de la tenue d'un séminaire des chefs des SDRT, les 25 et 26 septembre dernier à Nîmes, auquel a pris part le DCSP. Cette initiative participe pleinement à la politique de revalorisation souhaitée par les ministres de l'Intérieur successifs.

Enfin, la politique de constitution d'une filière du renseignement trouve également à s'incarner dans la récente création de la Division nationale de recherche et d'appui (DNRA), une branche opérationnelle du SCRT dotée de 55 personnels pour le moment. Activité supprimée lors de la réforme de 2008, sa renaissance est le signe d'une volonté affirmée qui attire de nombreux profils de haut niveau, signe que l'image du RT connaît une indéniable amélioration après des années sombres.

¹¹⁷ Discours de M. Pascal Lalle à l'occasion du séminaire des DDSP, 15-16 mai 2014.

Au niveau local, la DNRA se décline en trois services zonaux en Île-de-France, à Marseille et à Lille qui seront prochainement complétés par des services à Bordeaux, Rennes et Metz. Les personnels qui les composent œuvrent principalement dans le domaine ***. Il est évidemment trop tôt pour tenter de tirer un bilan de leur activité. Cependant, la création de la DNRA symbolise la volonté, plus générale, de revalorisation des ressources humaines du SCRT.



Organigramme du SCRT

4. Une gestion des ressources humaines ambitieuse

Doté de 1507 personnels à sa création, le SCRT a fait l'objet de revalorisations successives pour parvenir à 1975 personnels en novembre 2014. Pour la seule année 2014, 115 fonctionnaires de police et 22 gendarmes ont rejoint le service. En 2015, le service devrait compter 2062 personnels, ce qui est jugé appréciable par son actuel directeur.

À l'heure actuelle, le SCRT compte 193 fonctionnaires en « centrale », dont 47 gendarmes sur les 149 affectés en son sein. Sur les 1975 personnels, 5 % appartiennent au corps des commissaires, 25 % à celui des officiers, 48,5 % à celui des gradés et gardiens, 15 % à celui des administratifs et 7,5 % sont des militaires.

Selon les informations en la possession de la Délégation, les personnels administratifs du RT ne bénéficieraient pas d'un arrêté spécifique, ce qui interdirait toute pérennisation de leur présence au sein du RT. S'il paraît inenvisageable de revenir aux taux de personnels administratifs de la DCRG (près de 25 % des effectifs), la DPR insiste pour que des personnels en nombre suffisant soient affectés au RT, même si elle a conscience du caractère rare de cette ressource humaine au sein de la Direction générale de la Police nationale **[proposition n° 9]**. Le SCRT ne peut être mis en position de voir ses effectifs administratifs amputés dans le cadre d'une péréquation au sein de la DCSP.

Face à pareil afflux de renforts, la question de la sélection et de la formation se pose avec une intensité renouvelée tant elle détermine la qualité de la production d'un service de renseignement. À ce titre, l'équipe de direction du SCRT a signalé qu'avant d'être recrutés, les candidats étaient désormais soumis à des tests, innovation de bon aloi. Au surplus, un certificat d'analyste de renseignement territorial est en cours d'examen afin de valoriser cette fonction au même titre que d'autres métiers de la sécurité publique. La DPR attache une grande importance à la mise en œuvre de ce certificat, première étape dans l'officialisation d'une filière renseignement au sein de la sécurité publique **[proposition n° 10]**.

Enfin, pour les récents arrivants, le service central a mis au point une formation en partenariat avec la division compétente de la DCSP. Celle-ci se traduit par plusieurs stages d'environ trois semaines et espacés dans le temps. Une formation est également dispensée aux chefs des services territoriaux et à leurs adjoints au sein de l'École nationale supérieure de la police (ENSP).

Si la Délégation parlementaire au renseignement se félicite de ces avancées, elle souligne néanmoins la nécessité d'accentuer les efforts en ce domaine. Elle déplore ainsi que le SCRT ne dispose d'aucun formateur à l'exception d'un agent que la DCSP consacre à cette mission et qui doit se déplacer dans tout le pays en compagnie des chefs de division du RT. Cette organisation peu rationnelle s'avère

extrêmement chronophage pour ces derniers. Il semble nécessaire soit de structurer un réseau de formateurs, soit de créer une équipe mobile **[proposition n° 11]**.

En outre, alors que la gendarmerie nationale dispose par exemple d'une formation à la veille technologique, il paraîtrait précieux que le SCRT puisse envoyer certains de ses personnels assister à ces enseignements. La DPR appelle donc à une plus grande mutualisation en ce domaine, d'autant que le Centre national de formation au renseignement opérationnel (CNFRO) de la Gendarmerie nationale dispose d'une expérience reconnue **[proposition n° 12]**.

De même, l'Académie du renseignement pourrait accueillir en son sein des stagiaires issus du SCRT **[proposition n° 13]**. La complémentarité des missions et les partenariats noués avec la DGSI appuient en ce sens. Il semblerait d'ailleurs que l'idée soit à l'étude. La Délégation souligne son attachement à des avancées notables dans un domaine éminemment stratégique.

Enfin, la DPR salue la volonté du DCSP et du DGPN de créer une véritable filière du renseignement territorial. Toutefois, la tension entre professionnalisation et les impératifs de mobilités propres à la police nationale doit trouver à se résorber au profit du SCRT afin de maintenir un haut degré d'expertise et une mémoire du service **[proposition n° 14]**. En ce domaine, la spécialisation est un atout.

5. La question des moyens d'action du SCRT

Si de réels efforts ont été consentis, l'attention de la DPR a été attirée par la permanence de certains problèmes matériels qui pourraient handicaper l'activité du SCRT. L'immobilier revêt notamment une dimension stratégique à l'heure où le service est encore dispersé entre plusieurs implantations parisiennes et qu'il doit héberger un nombre conséquent de nouvelles recrues **[proposition n° 15]**.

De même, s'il bénéficie désormais d'un accès au fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique (FPASP)¹¹⁸, et pourra accéder à partir du premier trimestre 2015 au fichier des Enquêtes Administratives liées à la Sécurité publique¹¹⁹, curieusement le SCRT ne jouit que d'un accès partiel au Traitement des antécédents judiciaires (TAJ) pour ses seules missions d'enquêtes administratives et à un niveau d'information restreint alors même que l'intégralité du fichier pourrait lui apporter nombre d'informations **[proposition n° 16]**.

Au surplus, le service ne dispose toujours pas d'une base documentaire unifiée, à l'instar de celle de la DCRG avant la réforme de 2008. Celle-ci ne devrait être progressivement déployée qu'en 2016-17 et permettra d'archiver les notes produites afin de constituer une mémoire du service, élément indispensable à son

¹¹⁸ Créé par le décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009, le fichier n'est accessible par les fonctionnaires du SCRT que depuis juin 2014, pour le plus grand profit du service.

¹¹⁹ Créé par le décret n° 2009-1250 du 16 octobre 2009.

activité. Il aura donc fallu près de dix ans pour doter à nouveau le service de renseignement territorial d'une base de travail ! La DPR juge les délais constatés démesurément importants.

Enfin, une réflexion globale sur le cadre juridique d'action du SCRT est probablement nécessaire (y compris pour s'insérer dans celle, plus large, relative aux services spécialisés de renseignement) : gestion des interceptions de sécurité et évaluation des motifs de sollicitation, réquisition des données techniques de connexion, veille sur les réseaux sociaux, cyberpatrouille, recours à des identités fictives¹²⁰, rémunération de sources... sont autant de sujets qui pourraient bénéficier d'approfondissements utiles [**proposition n° 17**].

*

* *

Au final, la Délégation parlementaire au renseignement constate avec satisfaction les changements majeurs intervenus dans la structuration du renseignement territorial. Les décisions prises et les efforts budgétaires engagés, la réelle implication de la DCSP et le travail fourni par les équipes de direction ont créé une dynamique très favorable au redéploiement du renseignement territorial, au profit de la préservation de la sécurité de nos concitoyens.

Naturellement, la satisfaction éprouvée n'occulte en rien certaines lacunes repérées et les vrais défis qui attendent encore le SCRT. C'est pourquoi la DPR appelle de ses vœux la perpétuation des efforts accomplis au profit de la nouvelle entité pour l'accompagner jusqu'au stade de la maturité.

C. LES AUTRES ENTITÉS CONCOURANT AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR

La Délégation parlementaire au renseignement a souhaité porter son attention sur trois entités au rôle conséquent au sein du continuum du renseignement intérieur : la SDAO, la DRPP et le Bureau du renseignement pénitentiaire.

1. La Sous-direction de l'anticipation opérationnelle de la Gendarmerie nationale

Dans son discours du 17 juin 2013, le ministre de l'Intérieur n'avait pas oublié de mentionner la « *participation de la gendarmerie à la mission de renseignement* ». M. Manuel Valls en inscrivait ainsi l'esprit dans les pas de la loi du 3 août 2009. Ce faisant, il manifestait une rupture avec une marginalisation de la

¹²⁰ La question de la protection de l'anonymat de certains personnels (notamment de la DNRA) ayant été réglée par l'arrêté précité du 9 mai 2014.

Gendarmerie orchestrée depuis 2008 au profit d'une SDIG qui pourtant ne parvint jamais à s'imposer, comme cela a été rappelé.

Forte de cette invitation ministérielle, la Gendarmerie nationale entreprit de structurer sa chaîne intégrée de renseignement. Celle-ci se distingue doublement de la police nationale d'abord par l'absence de structure spécialement dédiée à la collecte du renseignement et ensuite par le but poursuivi qui s'intègre pleinement à la manœuvre d'ordre public là où le SCRT ne se cantonne pas à cette activité.

Dès le 5 novembre 2013, une mission de préfiguration fut confiée au colonel Pierre Sauvegrain qui devait aboutir le 6 décembre 2013 par la création de la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle¹²¹.

Opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2014 et placée au sein de la Direction des opérations et de l'emploi, elle accueille depuis le 7 avril un commissaire de police en qualité d'adjoint au chef de la sous-direction ainsi qu'un commandant. Outre ces personnels, il a déjà été fait mention des efforts accomplis pour parfaire la coopération avec le SCRT. Lors de son audition, le général Pattin a tenu à souligner le haut degré de coopération et s'est félicité de l'amélioration aussi rapide qu'effective des relations entre les deux composantes du renseignement des forces de sécurité intérieure.

Dans la théorie, la SDAO se situe au sommet d'une chaîne intégrée de renseignement à laquelle elle apporte une vision et une animation centrales. Mais elle s'adosse en réalité à l'organisation territoriale de la gendarmerie et se compose :

- * d'un échelon local en charge du recueil du renseignement (mission confiée au gendarme en sa brigade par exemple),

- * d'un échelon départemental situé au niveau du groupement où œuvrent un Officier adjoint renseignement (OAR) et la cellule renseignement afin de participer au recueil de renseignement et d'élaborer une analyse de premier niveau,

- * d'un échelon régional et zonal où se situent également un OAR ainsi qu'un bureau renseignement ; ces deux structures apportent leur contribution à la gestion des événements d'ampleur dépassant le seul cadre du département.

L'ensemble représente un total d'environ 450 analystes répartis dans les cellules et bureaux renseignement ainsi qu'à la SDAO (40 ETPT) et qui traitent les informations recueillies pour en produire du renseignement opérationnel.

¹²¹ Par arrêté modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction de la gendarmerie nationale.

Tous travaillent à partir d'un outil commun à l'ensemble de la Gendarmerie : le très performant fichier BDSP (Base de données et de sécurité publique) qui constitue à la fois un système de commandement, de suivi et de remontée de l'information proposant des fonctionnalités adaptées à la gestion de crise et au partage du renseignement.

Comme précisé antérieurement, le fonctionnement de la SDAO a fait l'objet d'une note provisoire de doctrine pour le traitement du renseignement en gendarmerie en date du 7 avril 2014. Certaines tournures de phrases maladroites ont suscité un émoi au sein de la police nationale (et notamment des organisations syndicales) qui a conduit le ministre de l'Intérieur à imposer la publication d'une note signée conjointement par le DGPN et le DGGN en date du 6 mai 2014. Enfin, une circulaire datée du 14 mai 2014 relative aux conditions d'exécution par la gendarmerie de sa mission renseignement a parachevé l'édifice réglementaire régissant ce secteur d'activité.

À terme, la question de l'appartenance de la SDAO à la communauté du renseignement, de sa participation aux formations dispensées par l'Académie du renseignement ainsi que de son usage de techniques spéciales d'enquête (recueil des données techniques de connexion, interceptions de sécurité, cyber-patrouilles...) méritera un examen attentif. Pour le moment, la Délégation parlementaire au renseignement se contente de plaider pour un renforcement du continuum du renseignement intérieur et, à ce titre, pour des évolutions statutaires et effectives qui s'inscriraient dans cette dynamique **[proposition n° 18]**.

2. La Direction du renseignement de la Préfecture de police

Alors que la DGSI et le SCRT ont une compétence nationale en matière de renseignement, les deux services ne disposent pas d'implantations territoriales à Paris et dans les départements de la Petite Couronne¹²². En effet, ce secteur relève de la Direction du renseignement de la Préfecture de police (DRPP) qui exerce une pleine compétence dans le domaine du renseignement territorial et partage les activités de lutte contre le terrorisme et les subversions violentes avec la DGSI.

Avec 865 effectifs¹²³ et ce champ de compétences, la DRPP pourrait parfaitement revendiquer son intégration à la communauté du renseignement. Certes, pareille intégration conforterait le particularisme de la préfecture de police, mais celui-ci semble déjà paré de tous les attributs de la pérennité.

¹²² Zone constituée des trois départements limitrophes de la ville de Paris : les Hauts-de-Seine (92), la Seine-Saint-Denis (93) et le Val-de-Marne (94).

¹²³ Avec la répartition socio-professionnelle suivante : *** membres du corps de conception et de direction dont *** sous-directeurs et 3 directeurs de services territoriaux du renseignement, *** officiers, *** gradés et gardiens, *** administratifs et *** adjoints de sécurité.

En revanche son budget de 1,8 million d'euros (hors dépenses de personnels) ne paraît pas suffisant pour faire face aux besoins techniques engendrés par la complexité de la menace. À ce titre, les moyens dont dispose la DRPP s'avèrent limités : 120 interceptions de sécurité (dont une partie récupérée de la police judiciaire), des sources humaines prélevées sur le quota de la DGSI, un accès à CRISTINA par l'entremise exclusive de l'officier de liaison de la DGSI présent dans le service... La DPR plaide donc pour une revalorisation des moyens techniques et budgétaires alloués à la DRPP **[proposition n° 19]**. L'intégration de la communauté pourrait en partie résoudre ce problème en donnant à la DRPP accès à l'Académie du renseignement ou au coordonnateur du renseignement.

Évidemment, en raison du partage de compétences précité, la question de la coordination représente un défi majeur. Les relations avec la DGSI, si elles se sont avérées problématiques avant 2009, semblent s'être pacifiées : la direction générale reçoit tous les objectifs de la DRPP et l'immense majorité des notes produites (1800 notes sur le terrorisme pour l'année 2014), des réunions thématiques sont fréquemment organisées et la coopération opérationnelle fonctionne parfaitement.

Les relations avec le SCRT se sont également considérablement améliorées. Dans cet objectif, en 2009 et en 2013, la fonction de coordonnateur pour l'Île-de-France a été confiée à la DRPP. Elle s'est réellement traduite dans les faits dans le courant de l'année 2014 par l'installation de la cellule de liaison qui vient d'être évoquée mais également par l'organisation de réunions mensuelles et l'établissement d'échanges nourris. Les deux services se félicitent des conditions de travail ainsi établies.

Enfin, la DRPP possède une compétence en matière de lutte contre l'immigration clandestine et d'infractions liées à l'emploi des étrangers. L'exercice de cette mission relève d'un accident de l'histoire : en 1973, la Police de l'air et des frontières est détachée de la DCRG à l'exception de la région parisienne. De ce fait, l'actuelle Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) n'a pas établi de direction zonale pour l'Île-de-France. Or, au sein de la DRPP, cette mission mobilise près de 200 fonctionnaires, dont 75 qui disposent de la qualité d'OPJ. Le bon sens voudrait que cette compétence ainsi que ces fonctionnaires quittent le giron de la DRPP pour rejoindre la DCPAF dont c'est le métier et qui devrait donc s'organiser en conséquence **[proposition n° 20]**.

*

* *

En substance, la DRPP agit en grande partie comme un service de renseignement sans bénéficier des moyens afférents. Une intégration dans la communauté du renseignement, même si elle consacrerait un discutabile particularisme territorial, permettrait de résorber une partie des difficultés. Cette réflexion en induirait dès lors une autre concernant le statut du SCRT et de la

SDAO qui eux aussi mériteraient d'intégrer une communauté à plusieurs cercles (cf. chapitre I).

3. Le Bureau du renseignement pénitentiaire (ministère de la Justice)

Officiellement créé par un arrêté du 7 janvier 2003 portant organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire, le Bureau du renseignement pénitentiaire a vu sa base réglementaire complétée par un arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire. Auparavant, la structure existait depuis les années 1980 sans réelle formalisation.

L'article 4 de l'arrêté de 2008 précise que l'instance est chargée « *de recueillir et d'analyser l'ensemble des informations utiles à la sécurité des établissements et des services pénitentiaires. [Le BRP] organise la collecte de ces renseignements auprès des services déconcentrés et procède à leur exploitation à des fins opérationnelles. Il assure la liaison avec les services centraux de la police et de la gendarmerie* ». En somme, la mission du BRP consiste tant dans le suivi et l'évaluation de la situation des établissements pénitentiaires au regard des risques d'incidents graves (prévention des évasions, intrusions, mouvements collectifs et actions concertées de détenus, etc.) que dans la collecte, le croisement et l'analyse des renseignements concernant des détenus particulièrement signalés, notamment au titre du terrorisme.

Sur ce dernier point, le renseignement pénitentiaire signale s'être investi depuis 2004 avec la mise en place d'un outil de détection du prosélytisme religieux, entièrement rénové en 2010. De même, à la suite de l'affaire Merah, un plan interministériel d'action sur la radicalisation religieuse a été élaboré au printemps 2014. Il s'est notamment traduit par une meilleure structuration du réseau du renseignement pénitentiaire, de circulation plus fluide de l'information et de mise en œuvre d'une pratique culturelle respectueuse des valeurs républicaines. Dans cette même perspective, une refonte de l'outil de détection ainsi qu'un premier programme de déradicalisation dans deux prisons franciliennes verront le jour en 2015 pour faire face au renouvellement des stratégies et des profils radicaux en détention.

Au niveau national, le BRP compte actuellement 13 agents (2 directeurs, 1 attaché, 3 officiers, 6 surveillants et 1 adjointe administrative). Le chiffre était stable depuis 2009 avant que le ministère de la Justice ne décide d'un renforcement qui s'est traduit, en 2013, par le recrutement d'un officier responsable sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Le BRP s'articule autour d'un pôle « terrorisme et criminalité internationale » (TCI) et d'un pôle « grand banditisme » (GB) dont la répartition des suivis s'opère selon un découpage géographique, correspondant aux principaux

foyers de criminalité organisée et à l'organisation territoriale des services déconcentrés. Un troisième pôle « documentation » a été institué en 2013.

Mais plus que d'un simple bureau national, le réseau de renseignement pénitentiaire se décline aux niveaux régional et local. De fait, chaque Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires (DISP), ainsi que la Mission outre-mer (MOM), disposent d'au moins un Délégué Interrégional au Renseignement Pénitentiaire¹²⁴ (DIRP). En 2014, les DISP de Lille et de Lyon ont même bénéficié d'un second DIRP sur le modèle des DISP de Paris et de Marseille. Placé sous l'autorité du chef de l'unité de sécurité et du renseignement, le DIRP assure une mission de recueil et d'analyse d'informations utiles à la sécurité générale des établissements pénitentiaires. Il organise également la collecte de ces informations auprès des établissements et en assure l'exploitation opérationnelle en liaison avec l'unité de gestion de la population pénale et la cellule sécurité de la DISP. Enfin, il renseigne les établissements sur les profils des détenus dangereux et/ou sensibles sur la base de sa collaboration avec le BRP, comme avec les différents partenaires institutionnels.

De surcroît, au sein de chaque structure pénitentiaire, le chef d'établissement désigne un Délégué local au renseignement pénitentiaire (DLRP) chargé de collecter l'ensemble des informations utiles sur les détenus suivis au sein de sa structure. Il a également vocation à entretenir des relations avec les partenaires institutionnels locaux. Sauf exception, et compte tenu des ressources humaines le plus souvent très contraintes en établissement, le DLRP n'est malheureusement pas occupé à temps plein par la fonction renseignement. Au demeurant, les fonctions de DLRP ne sont pas identifiées dans les organigrammes des établissements. La DPR estime qu'une évolution devrait être soumise à la réflexion du ministère de la Justice **[proposition n° 21]**.

En effet, si la DPR note favorablement le fait qu'une réforme ait été conduite en 2013, elle estime les efforts réalisés encore insuffisants au regard de l'ampleur de la tâche à accomplir. De même, les moyens à la disposition du BRP apparaissent notablement insuffisants, ce qui conduit une nouvelle fois la DPR à renouveler le vœu de voir établi un cadre juridique des activités du renseignement **[proposition n° 22]**.

Dans cet esprit, la détection et l'interception des communications passées au moyen de téléphones portables interdits en détention pourraient s'avérer très utiles à l'accomplissement des missions du renseignement pénitentiaire. En outre, si le recours à des sources non rémunérées est fréquemment utilisé en détention (les plus fiables et précieuses étant immatriculées au sein du BRP), une reconnaissance officielle avec une base légale permettant un anonymat strict paraîtrait souhaitable.

¹²⁴ À plein temps pour la MOM depuis 2013.

L'usage d'un fichier informatique aiderait également à la rationalisation des activités conduites.

Toutefois, pour le cas où ce saut capacitaire devait être effectué, la formation des agents du BRP devrait être optimisée, notamment en suivant des enseignements dispensés par l'Académie du renseignement [**proposition n° 23**].

Enfin, la Délégation parlementaire au renseignement appelle à une meilleure collaboration avec les services de renseignement [**proposition n° 24**]. Dans cet esprit, elle se réjouit de ce que le partenariat signé avec la DCRI en 2012 soit en cours de rénovation et qu'un autre soit actuellement en rédaction avec l'UCLAT¹²⁵ et le SCRT. Dès lors, elle regrette qu'aucun texte ne régisse les relations du BRP avec la SDAO même si les relations avec le Bureau de la lutte anti-terroriste (BLAT) de la Gendarmerie nationale sont appréciables. Les différents ajustements trouvent donc leur pleine justification dans l'actuelle faible productivité des échanges entre services.

*

* *

Le Bureau du renseignement pénitentiaire doit pleinement s'intégrer au continuum du renseignement intérieur. Dans cet esprit, il semble nécessaire de valoriser son action et ses moyens humains, budgétaires et techniques afin de relever le défi majeur qui constitue son cœur de métier. De surcroît, la coopération avec les services compétents doit connaître un véritable regain. La Délégation parlementaire au renseignement sera vigilante quant à la survenance des évolutions souhaitées.

*

* *

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE VI

Proposition n° 1 : Rationaliser l'implantation territoriale de la DGSJ ;

Proposition n° 2 : Résoudre le problème immobilier induit par les recrutements réalisés par la DGSJ ;

Proposition n° 3 : Préserver les effectifs dédiés au contre-espionnage et à la sécurité économique à la DGSJ ;

¹²⁵ L'UCLAT devrait d'ailleurs accueillir prochainement un directeur d'administration pénitentiaire en son sein.

Proposition n° 4 : Ne pas favoriser la judiciarisation du renseignement produit par le SCRT ;

Proposition n° 5 : Assurer un surcroît de moyens humains et techniques au SCRT pour la prise en charge de la surveillance d'éléments radicaux ;

Proposition n° 6 : Étoffer la coopération opérationnelle entre le SCRT et la Gendarmerie sans recourir à des nominations croisées ;

Proposition n° 7 : Désigner des DDSP adjoint en charge du renseignement dans les départements ;

Proposition n° 8 : Modifier les arrêtés de nomination délivrés pour le SCRT ;

Proposition n° 9 : Attribuer des personnels administratifs en nombre suffisant au SCRT et le doter d'arrêtés de nomination ;

Proposition n° 10 : Créer dans des délais restreints un certificat d'analyste de renseignement territorial ;

Proposition n° 11 : Mettre en place un plan et des équipes de formation pour le SCRT ;

Proposition n° 12 : Mutualiser les formations entre le SCRT et la SDAO sur les points de convergence ;

Proposition n° 13 : Ouvrir l'Académie du renseignement aux personnels du SCRT ;

Proposition n° 14 : Diminuer les contraintes de mobilité pour les personnels affectés au SCRT ;

Proposition n° 15 : Résoudre le problème immobilier induit par les recrutements réalisés par le SCRT ;

Proposition n° 16 : Octroyer au SCRT un accès intégral au TAJ ;

Proposition n° 17 : Réfléchir au cadre juridique des activités du SCRT (moyens techniques et protection des agents) ;

Proposition n° 18 : Réfléchir au cadre juridique des activités de la SDAO (moyens techniques et protection des agents) ;

Proposition n° 19 : Revaloriser les moyens techniques et budgétaires alloués à la DRPP ;

Proposition n° 20 : Céder à la DCPAF la mission de lutte contre l'immigration clandestine assumée par la DRPP ;

Proposition n° 21 : Consacrer des moyens humains plus importants au renseignement pénitentiaire au niveau central et dans les établissements ;

Proposition n° 22 : Réfléchir au cadre juridique des activités du BRP (moyens techniques et protection des agents) ;

Proposition n° 23 : Ouvrir l'Académie du renseignement aux personnels du BRP ;

Proposition n° 24 : Étoffer la collaboration entre le BRP et les services compétents dans le domaine du renseignement intérieur.

CHAPITRE VII. LE MONDE APRÈS LES RÉVÉLATIONS D'EDWARD SNOWDEN

Informaticien, ancien contractuel de la CIA et de la NSA¹²⁶ passé chez Booz Allen Hamilton (un sous-traitant des services de renseignement américains), Edward Snowden a ainsi eu accès à des informations confidentielles sur des programmes développés par l'agence technique. À partir du mois de juin 2013, il a décidé de rendre publics ces documents, plaçant au cœur d'un scandale d'envergure mondiale la jusqu'alors très discrète NSA.

Créée par le président Truman en novembre 1952 par le biais d'une directive secrète, la NSA est un service de renseignement militaire qui n'a acquis une existence publique que cinq années après sa fondation. L'agence compte aujourd'hui près de 35 000 employés (contre 8 700 lors de sa création) et dispose d'un budget d'environ 10,8 milliards de dollars.

En vertu de l'*Executive Order* 12333 du 4 décembre 1981, son directeur a notamment pour mission de recueillir, de traiter, d'analyser, de produire et de diffuser, y compris par des moyens clandestins, des renseignements créés par des signaux et systèmes électromagnétiques, tels que les systèmes de communication, des radars, des satellites ou des systèmes d'armement (*signals intelligence* SIGINT¹²⁷) à des fins de *foreign Intelligence*. Ce dernier concept désigne, selon l'EO 12333, toutes les informations relatives aux capacités, aux intentions et aux activités de puissances, d'organisations ou de personnes étrangères. Enfin, elle se préoccupe également de la sécurité des systèmes d'information (SSI).

Elle est sans conteste l'agence de renseignement technique la plus puissante au monde, pratiquant une collecte de masse mais prenant également en charge les opérations cybernétiques offensives et défensives.

L'émotion passée, que nous apprennent ces révélations ? Pour la DPR, cet épisode vient d'abord valider quelques hypothèses.

La première concerne **l'incroyable investissement des États-Unis dans les moyens dédiés au renseignement technique**. Les services américains se saisissent donc de toutes les opportunités, leurs ingénieurs repoussent sans cesse les limites connues, accumulent des savoirs et des pratiques inédites dans l'histoire contemporaine. En sus, ils continuent à revisiter les techniques d'espionnage les plus classiques et à les techniciser pour les rendre d'autant plus redoutables que les

¹²⁶ National Security Agency.

¹²⁷ Le SIGINT correspond au renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) en français.

cibles les estiment obsolètes. Comment alors en tirer une autre leçon que celle de maintenir notre puissant effort capacitaire en matière de cyberdéfense ?

La deuxième est relative à **la caducité des révélations**. Les documents publiés sont anciens (de deux ans voire plus), ce qui permet d’imaginer le niveau de technicité aujourd’hui maîtrisé. En effet, depuis quelques années, la capacité d’interception de la NSA a connu une croissance exponentielle. Ainsi un article du *Washington Post* mentionnait en 2010 que l’Agence conservait, par jour, le contenu et les métadonnées de 1,7 milliard d’e-mails, de conversations téléphoniques voire d’autres formes de communication et qu’une fraction était stockée dans quelque 70 bases de données distinctes¹²⁸. Trois ans plus tard, selon un document publié par M. Snowden, sa seule division dénommée « *Global Access Operations* » aurait recueilli en un mois 97 milliards de métadonnées de communications internet et près de 125 milliards de métadonnées de conversations téléphoniques ! On peut donc imaginer que, depuis, les investissements ont continué à croître puisque la réforme *a minima* proposée par le président Barack Obama en janvier 2014 a été sèchement rejetée par le Sénat, le 18 novembre dernier.

La troisième souligne la fragilité intrinsèque de l’appareil de renseignement américain en raison de ses politiques massives d’externalisation voire de privatisation. À l’évidence, les services sont devenus dépendants de l’industrie dont les motivations sont rarement altruistes. « *Ainsi ce qui était de longue date une fonction régaliennne est devenue une vaste entreprise menée conjointement par l’État et les milieux d’affaires* »¹²⁹. Cela conforte la DPR dans sa volonté de réaffirmer le monopole de l’État en matière de renseignement, notamment dans le cadre d’une législation relative à ces activités.

À ce titre, il est précieux que la France puisse disposer d’une réglementation (en vertu des articles R. 226-1 et suivants du code pénal) qui permette d’éviter l’implantation des matériels les moins fiables dans les cœurs de réseaux des opérateurs de télécommunication. Aussi, en dépit des nombreuses pressions effectuées par des intérêts économiques, la DPR tient à souligner le caractère stratégique de ne pas assouplir ce corpus réglementaire, condition indispensable pour contribuer à la défense des libertés individuelles.

La quatrième validation est celle **du caractère strictement légal des actions conduites par la NSA**. L’agence s’inscrit en effet dans le cadre du *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978, codifié dans le *US Code* (USC). Cette législation avait concrétisé la volonté du Congrès d’imposer un contrôle parlementaire et judiciaire aux activités de renseignement à l’étranger, tout en maintenant le niveau de secret adéquat à la conduite de telles activités. C’est

¹²⁸ Dana Priest, William M. Arkin, “*Secret America: A Hidden World, Growing Beyond Control*”, <http://projects.washingtonpost.com:top-secret-america/articles/a-hidden-world-growing-beyond-control/>

¹²⁹ Dan Schiller, « *Géopolitique de l’espionnage* », *Le Monde diplomatique*, novembre 2014, p. 10.

d'ailleurs à cette fin qu'elle a institué la *Foreign Intelligence Surveillance Court* (FISC).

Lors de sa création, cette juridiction fédérale secrète était la traduction explicite d'un changement radical dans les pratiques usuelles puisqu'auparavant les présidents américains successifs autorisaient les écoutes et les recherches liées à la sécurité nationale sur la seule base de leur pouvoir exécutif (article 2 de la Constitution). À l'inverse, le FISA prévoit que l'*Attorney General*¹³⁰ obtient un mandat de cette cour composée de onze juges autorisant l'utilisation de la surveillance électronique.

À l'origine uniquement personnels, les mandats se sont mués en autorisation de collecte de masse à partir de 2004-6. La FISC a ainsi accepté d'endosser un rôle très différent de celui pour lequel elle avait été conçue.

Dans les faits, lorsque la Cour reçoit une demande, un membre de l'équipe juridique examine la demande et évalue si elle remplit les conditions légales posées par le FISA. Son rôle consiste à identifier les problèmes légaux et constitutionnels posés par la demande du Gouvernement, et non à s'opposer à l'argumentation.

La procédure de la FISC peut inclure une audience et les juges de la Cour ont toute latitude pour recueillir les témoignages des employés du Gouvernement qui connaissent les détails techniques de la demande. Cependant, le FISA ne permet pas à la Cour d'inviter des parties non-gouvernementales à exposer leurs vues concernant les demandes de mandat ou à participer d'une quelconque manière à la procédure. Depuis sa création, la cour a reçu plus de 34 000 demandes et n'aurait prononcé que onze rejets.

Le FISA a également mis en place une procédure d'appel devant la *Foreign Intelligence Surveillance Court of Review* (FISCR), composée de trois juges. Les appels devant la FISCR sont rares : deux décisions seulement ont été rendues par cette Cour depuis sa création. Si les fournisseurs d'accès ont une possibilité limitée de faire appel des ordonnances de la Cour, le FISA ne permet pas à la FISCR de recevoir leurs arguments.

Le contrôle de l'application des règles posées le FISA est assuré par la NSA elle-même et par la division de la sécurité nationale du Département de la Justice, lequel doit rapporter certaines informations à la Cour de façon périodique (notamment sous la forme de rapports mensuels sur l'exécution du programme).

Élément qui peut paraître surprenant pour un esprit français, la seule menace d'une peine de parjure conduit les responsables de la NSA à l'honnêteté. En conséquence, le service a fortement structuré son contrôle interne qui suppose

¹³⁰ Équivalent du ministre de la Justice : il est chargé du département de la Justice au sein du Cabinet du président des États-Unis.

l'implication du Conseil juridique général de la NSA, de l'Inspecteur général de la NSA et, plus récemment, du Directeur des libertés publiques et de la vie privée.

De plus, les dispositions du FISA exigent de l'exécutif qu'il fasse rapport de certains points particuliers aux commissions judiciaire et du renseignement du Congrès. En particulier, l'*Attorney general* est tenu de soumettre deux fois par an à ces commissions un résumé d'interprétations légales de la FISC relatives à des affaires portées devant elle ou sa Cour d'appel. Ce résumé doit être accompagné de copies de toutes les décisions, ordonnances ou opinions des deux Cours. Le rapport de l'*Attorney general* doit également présenter le nombre de personnes ciblées dans le cadre du FISA.

Or, rien dans les documents publiés par Edward Snowden, n'indique que la NSA se soit affranchie de ce cadre. Lors de sa rencontre à Washington avec Mme Dianne Feinstein, qui préside la Commission du renseignement du Sénat, la DPR n'a d'ailleurs pas recueilli de témoignage dissonant.

Cinquième validation : celle de la profonde **intégration des services membres des *Five Eyes***¹³¹. Ce qui n'est pas en soi une information demeure une alerte dans les coopérations que la France peut développer avec des partenaires étrangers qui, pour ne pas être des adversaires, n'en sont pas pour autant des amis.

Mais au-delà de ces confirmations, les révélations d'Edward Snowden apportent aussi des informations.

Ainsi, **la dépendance technique de nombreux pays européens à l'égard des États-Unis surprend**. À l'évidence une telle situation de fait illustre l'absence **de souveraineté européenne**, ce que l'on peut amèrement regretter. Heureusement, la France fait figure de modèle réellement à part grâce au développement de capacités toujours plus autonomes, notamment par la DGSE.

De fait, comme l'avait indiqué M. Érarid Corbin de Mangoux, alors directeur général de la Sécurité extérieure, devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale¹³², le service « *concentr[e] entre ses mains différentes capacités de recueil du renseignement, qu'il soit d'origine humaine, technique, opérationnelle ou d'échanges avec les services partenaires* » et les met en œuvre dans le cadre de ses missions hors du territoire national.

En particulier, la DGSE dispose « *de l'ensemble des capacités de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) [et,] à la suite des*

¹³¹ Le terme *Five Eyes* désigne la très ancienne alliance des services de renseignement des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie, du Canada et de Nouvelle-Zélande.

¹³² Audition du 20 février 2013 dont le compte rendu est accessible en ligne.

préconisations du Livre blanc de 2008, [a] pu développer un important dispositif d'interception des flux Internet », une des composantes du ROEM.

Faut-il pour autant craindre que ce service « dispose [...], à l'insu de tout contrôle, d'un accès libre et total » par le biais « d'Orange mais aussi des autres opérateurs français » aux flux de données qui transitent par ces réseaux « aussi bien sur des Français que sur des étrangers »¹³³ ? Serait-il possible que « la totalité des conversations [soient] espionnée » et « ensuite stockées pendant des années »¹³⁴ ? La multiplication d'articles consacrés à ce sujet sur quelques sites internet par des exégètes de mauvaise foi l'ont affirmé sans aucune précaution. Une fois de plus, le terreau existait pour que le soupçon puisse tenir lieu de raisonnement. Pour l'opinion, l'action des services se résume pour l'essentiel à des pratiques condamnables. Elle est prompte à y déceler l'origine de complots obscurs, d'actions illégales et les manipulations feutrées. Il faut donc lui opposer une analyse dépassionnée des faits et du droit.

D'un point de vue technique, les dispositifs dénoncés par les accusations précitées sont réalisables, c'est ce qui fonde d'ailleurs la portée phantasmatique de ces écrits. Comme l'a développé le Comité belge de contrôle des services de renseignements et de sécurité, il existe cinq formes de captation massive de données composant un « gigantesque filet à mailles fines »¹³⁵. Pour autant, les efforts budgétaires qui devraient être consentis s'avèrent parfaitement hors de portée pour notre pays. Rappelons ainsi que la Direction technique de la DGSE dispose ***, ce qui s'avère très insuffisant pour placer le service à la hauteur de sa réputation sulfureuse.

En outre, la France n'est pas un « État espion », pour reprendre le titre d'un livre de David Wise qui analysait le Watergate¹³⁶. Comme déjà évoqué précédemment, notre pays n'a jamais institué un régime d'exception (à l'instar du *Patriot Act*) et il n'en aurait d'ailleurs pas les moyens constitutionnels ou juridiques – en raison notamment des obligations découlant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que notre pays a signée et ratifiée.

Cette situation, adjointe à des questions philosophiques déjà exposées, explique la différence d'action de la NSA et de la DGSE : là où la NSA intercepte et stocke massivement les flux de communication puis sollicite des autorisations pour exploiter les informations conservées, la DGSE sollicite des autorisations de

¹³³ M. Jacques Follorou, *Démocraties sous contrôle : la victoire posthume d'Oussama Ben Laden*, Paris, CNRS Editions, 2014, p. 41.

¹³⁴ MM. Jacques Follorou et Franck Johannès, « Révélations sur le Big Brother français », *Le Monde*, 4 juillet 2013.

¹³⁵ Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité, *Rapport d'activité 2013*, Bruxelles, p.137.

¹³⁶ M. David Wise, *L'État espion*, Paris, Messidor/Tempus Actuel, 1982.

collecte extrêmement précises et ciblées sur des zones de crise ou de menace. Car la DGSE est non un service technique (à la différence de la NSA) mais un service de renseignement doté de moyens techniques mis en œuvre pour assurer ses missions hors du territoire national. À ce titre, ces moyens sont exclusivement tournés vers des zones représentant une menace pour la sécurité nationale. La surveillance des échanges réalisés en France n'entre évidemment et clairement pas dans ce cadre.

En effet, le Conseil d'État rappelle, dans son étude annuelle 2014¹³⁷, que « *les dispositions encadrant l'interception des communications ne s'appliquent qu'aux données entrant dans le champ de l'application de la loi française, relative au secret des correspondances émises par la voie électronique, c'est-à-dire aux données traitées par les opérateurs soumis à l'obligation de déclaration préalable auprès de l'ARCEP [...]* ». Et, dès lors que des citoyens français font l'objet d'une surveillance technique, celle-ci est strictement encadrée et placée sous la vigilance de la CNCIS, ainsi que l'exige la loi du 10 juillet 1991.

Tout comme la légitimité des surveillances des communications électroniques par les pouvoirs publics n'est pas douteuse dans son principe, le fait que les garanties entourant l'interception des communications soient moindres lorsqu'elles concernent l'étranger se justifie aisément. Comme le rappelle encore lumineusement le Conseil d'État, « *dès lors que les personnes situées à l'étranger échappent à la juridiction de l'État, l'interception de leurs communications n'est pas susceptible de porter atteinte à leurs droits dans la même mesure que si elles se situaient sur le territoire* »¹³⁸. Ce fut pourtant aux États-Unis, l'un des principaux points du débat public au lendemain de la révélation de *Prism*. Et c'est aussi sur ce point que le Parlement européen a pris une résolution le 12 mars 2014. Sans en partager la tonalité, la DPR est encline à estimer qu'il serait logique que demain, dans un cadre législatif rénové, l'AAI qui sera chargée de contrôler les techniques du renseignement puisse être informée des interceptions opérées à l'étranger **[proposition n° 1]**.

Pour autant, la DPR appelle le Gouvernement à poursuivre les investissements consacrés à ce domaine afin que notre pays préserve son autonomie stratégique et, par ce biais, les intérêts fondamentaux de la Nation. Ainsi, elle souligne la nécessité absolue de conserver la maîtrise technologique et la capacité de production de composants électroniques nécessaires à la fabrication d'outils informatiques sensibles **[proposition n° 2]**.

De surcroît, et face au constat d'une absence de souveraineté européenne, la DPR invite donc le Gouvernement à saisir toutes les opportunités qui pourraient

¹³⁷ Conseil d'État, Étude annuelle : Le numérique et les droits fondamentaux, Paris, La Documentation Française, 2014, p. 214.

¹³⁸ Conseil d'État, op.cit.

s'ouvrir sur le plan européen pour bâtir une alliance européenne permettant d'espérer un rééquilibrage dans le dialogue avec les États-Unis [**proposition n° 3**]. Il est plausible que des pays comme l'Allemagne (où le BND présente bien des points de ressemblance avec la DGSE) et le Royaume Uni soient aujourd'hui plus ouverts qu'hier à ces perspectives.

De même, **l'intensité de l'agressivité à l'égard de notre pays est à souligner**. À titre d'illustration, si l'on en croit les documents publiés et repris par *Le Monde*, « sur une période de trente jours, du 10 décembre 2012 au 8 janvier 2013, 70,3 millions d'enregistrements de données téléphoniques des Français auraient été effectués par la NSA¹³⁹ », alors que pour la même période le volume serait de 60 millions pour l'Espagne et 47 pour l'Italie¹⁴⁰. Toutefois, la « *France n'est pas le pays où la NSA intercepte le plus de connexions numériques ou téléphoniques* »¹⁴¹ puisqu'elle est devancée par l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Au-delà d'un éventuel débat sur la véracité de ces chiffres, il reste que l'interprétation qu'ils ont induite est sujette à caution. Toutefois, le fait que la France soit une cible pour les États-Unis ne constitue pas une absolue nouveauté. Cela n'a d'ailleurs jamais interdit l'élaboration de coopérations fructueuses sur des objectifs communs. Comme l'écrit Vincent Nouzille, « *entre Paris et Washington, le cycle de la passion se renouvelle sans cesse. Mais nul n'a intérêt aux débordements outranciers ni aux brouilles définitives* »¹⁴²... Reste qu'apprendre que la NSA cible ses alliés et ses adversaires avec le même niveau d'intensité opérationnelle, et que son espionnage a pris des dimensions industrielles constitue un accroc notable dans nos relations avec ce pays. Un tel comportement rappelle – sans doute utilement – que les États-Unis n'ont en réalité ni amis, ni alliés et qu'ils ne conçoivent leurs relations qu'en termes de vassalité ou d'intérêts.

Mais d'autres leçons présentent un aspect nettement plus négatif.

Ainsi nos adversaires, au premier rang desquels figurent **les groupes terroristes, renseignés par les publications d'Edward Snowden, ont considérablement rehaussé le niveau de protection de leurs échanges**. Comme certaines méthodes et technologies sont maintenant connues, il est plus aisé de les annihiler par une augmentation des capacités de chiffrement. Le paradoxe est donc terrible : en prétendant protéger les libertés publiques par la révélation des documents de la NSA, Edward Snowden est en réalité un « idiot utile » au service des groupes terroristes. Alors que le péril croît, le renseignement technique pratiqué

¹³⁹ MM. Jacques Follorou et Glenn Greenwald, « Comment la NSA espionne la France », *Le Monde*, 21 octobre 2013.

¹⁴⁰ Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité, *op. cit.*, p. 150.

¹⁴¹ MM. Jacques Follorou et Glenn Greenwald, *loc. cit.*

¹⁴² M. Vincent Nouzille, Les dossiers de la CIA sur la France 1981-2010, Dans le secret des présidents, t. II, Paris, Librairie Arthème Fayard/Pluriel, 2012, p. 23.

par nos services est sans doute devenu – pour un temps souhaitons-le – un peu moins efficace.

Pour les citoyens, **les révélations ont eu un indéniable effet anxiogène.** Beaucoup sont persuadés que toutes leurs communications sont écoutées, que leurs SMS sont lus et enregistrés, que les services de renseignement bafouent les lois et multiplient les intrusions dans leur vie privée. La multiplication d'articles de presse (cf. *infra*) affirmant que la DGSE notamment travaillait dans l'illégalité et sans aucun contrôle a probablement contribué à nourrir cette inquiétude. La DPR espère que le présent rapport apportera les indispensables démentis que de telles allégations méritent. Nos services ne sont ni « secrets » ni « spéciaux ». Ces expressions ambiguës masquent une réalité plus prosaïque : ils sont « *une part consubstantielle d'un pouvoir démocratique*¹⁴³ » dont la vocation est de concourir à la sécurité de notre pays et de ceux qui y résident.

De même, l'affaire Snowden doit permettre **une réelle prise de conscience de la dangerosité potentielle des grandes entreprises de l'internet, ***** par exemple. L'accumulation gigantesque des données privées concernant leurs clients dont la commercialisation (habilement présentée comme une inévitable contrepartie de la gratuité d'internet) ne peut laisser la puissance publique indifférente. Il faut que les opinions publiques comprennent que le principal facteur d'aliénation de la liberté individuelle réside dans l'abandon des données consenti par chacun. Et pour la DPR, ce risque est bien plus dangereux pour le citoyen que l'activité exercée par les services de renseignement. L'absence de régulation de l'internet tourne en la défaveur de l'internaute **globalement dépourvu de réflexes d'hygiène informatique.** La révolution à opérer en ce domaine est aussi importante que l'adoption des règles de l'asepsie après les découvertes de Pasteur. À la différence que les changements de mentalité doivent intervenir en un laps de temps infiniment plus court. Le citoyen ne peut choisir de volontairement se promener « nu » sur des autoroutes commercialisées sur internet et réclamer au législateur national de lui garantir le total et absolu respect de sa vie privée.

De tels constats n'exonèrent en rien les pouvoirs publics de leur obligation de structurer leurs capacités de cyberdéfense et de sensibilisation. Ainsi par exemple, il n'est pas acceptable que le ministère de l'Intérieur ait tant tardé à désigner son référent cybersécurité¹⁴⁴ et à coordonner l'action des nombreux services compétents. Les entreprises comme les particuliers ont besoin d'un point d'entrée unique pour de meilleures capacités de suivi des dossiers. L'heure ne peut être à la dispersion des moyens étatiques. Les États ne peuvent laisser les consommateurs désarmés face aux armées d'avocats des géants de l'internet ou face aux moyens des cybercriminels.

¹⁴³ Claude Silberzahn, op. cit., p. 10.

¹⁴⁴ Le préfet Jean-Yves Latournerie n'a été désigné qu'à l'occasion du conseil des ministres du 4 décembre 2014.

*

* *

En définitive, les révélations de M. Edward Snowden auront joué le rôle de révélateur de pratiques dont la connaissance était restreinte à un petit cercle d'initiés. Elles auront mis en exergue l'acuité d'une menace clandestine qui met en péril tant notre modèle politique et économique que les libertés individuelles les plus fondamentales. Face à cela, la réponse réside non dans la remise en question des capacités offensives et défensives des États en matière de renseignement mais dans un meilleur encadrement (notamment législatif) de celles-ci et dans l'édification de protections efficaces. Si l'entreprise de sensibilisation a sans doute profité de cet épisode, un âpre travail demeure à accomplir.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU CHAPITRE VII

Proposition n° 1 : Étudier les conditions dans lesquelles la future AAI, chargée de contrôler les techniques du renseignement, pourrait être informée des interceptions de sécurité opérées à l'étranger.

Proposition n° 2 : Consolider la souveraineté de notre pays en matière d'autonomie stratégique dans le domaine du renseignement d'origine électromagnétique.

Proposition n° 3 : Explorer les conditions d'un partenariat dans un cadre européen.

CHAPITRE VIII. COMPLÉMENTS D'INFORMATIONS PARUES DANS LA PRESSE

À la lecture de certains articles de presse, la Délégation parlementaire au renseignement a souhaité rétablir la véracité des faits relatés grâce aux informations portées à sa connaissance dans le cadre des auditions conduites et des documents consultés.

Sans atteindre une quelconque exhaustivité et sans répondre à l'intégralité des affirmations de certains articles, il a néanmoins paru important de contribuer à la culture du renseignement de nos concitoyens, une culture si possible fondée sur des éléments véridiques.

A. LES RELATIONS DGSE/ORANGE (MARS 2014)

L'argument principal développé dans plusieurs articles publiés dans *Le Monde* consiste à affirmer que la DGSE entretient avec les opérateurs français la même relation que la NSA avec les opérateurs opérant sur le territoire états-unien.

Extrait de l'article de MM. Jacques Follorou et Martin Untersinger, « De la NASA aux services secrets français », *Le Monde*, 21 mars 2014 : « *Le principal opérateur de télécommunication français, ainsi que, semble-t-il, tous ses concurrents, donnent, en dehors de tout contrôle, entière latitude à la DGSE pour puiser massivement dans les données de leurs clients.* »

Extrait de l'article de M. Jacques Follorou, « DGSE-Orange, des liaisons incestueuses », *Le Monde*, 21 mars 2014 : La DGSE « *dispose surtout, à l'insu de tout contrôle, d'un accès libre et total à ses réseaux et aux flux de données qui y transitent* ».

« *Cette collecte libre de tout contrôle, par le biais de l'opérateur français, portant sur des données massives, concerne aussi bien des Français que des étrangers* ».

La Délégation parlementaire au renseignement ne peut corroborer aucune de ces allégations. En effet, aucun cadre législatif n'autorise pareille collecte. Par conséquent, aucune entreprise n'est tenue de répondre à d'éventuelles demandes et aucune n'y a d'ailleurs intérêt.

De surcroît, comme cela a déjà été indiqué, il est vain de chercher à comparer l'action de la NSA à celle de la DGSE pour des raisons légales, organisationnelles, budgétaires et philosophiques.

B. AFFAIRE « ANNA »/SDIG DES YVELINES (MARS-MAI 2014)

Le 5 mars 2014, paraissait dans le journal *Le Figaro* un article intitulé « Anna, 18 ans, sommée par la police d’espionner la manif pour tous » dans lequel le journaliste, Mme Stéphane Kovacs, dénonçait les méthodes employées par les policiers du SDIG des Yvelines (chantage à la naturalisation en échange d’informations).

Le même jour, l’IGPN était mandatée par le ministre de l’Intérieur afin de réaliser une enquête administrative.

Le 15 mai, un autre article de Mme Stéphane Kovacs intitulé « Affaire Anna : Fillon saisit le Défenseur des droits » et paru dans *Le Figaro* du jeudi 15 mai 2014, relayait les plaintes de différents protagonistes ne pouvant accéder au dossier de l’IGPN.

« L’ancien premier ministre réclamait, dans un courrier à Manuel Valls et au ministre de l’Intérieur, Bernard Cazeneuve, « la transparence » sur l’enquête de l’Inspection générale de la police nationale concernant le traitement de ce dossier. »

Maître Henri de Beauregard : *« la Direction générale de la police nationale continue de nous refuser la communication de l’enquête au motif qu’elle comporterait des « jugements de valeurs » ».*

La Délégation parlementaire au renseignement, usant des prérogatives qui lui sont conférées par l’article 6 *nonies* de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, a demandé et obtenu le rapport de l’IGPN. Celui-ci préconisait le classement sans suite sous réserve d’un rappel quant au discernement attendu de la part des personnels de la SDIG. L’IGPN concluait ainsi :

*« Le commandant *** et le major *** ont reçu Mme *** avec un peu d’humeur, du fait de son peu d’empressement à déférer à la convocation et de son retard le jour de l’entretien. Il est très vraisemblable que ce climat, assez tendu, a pesé de part et d’autre sur la conduite, sur le contenu et sur le ressenti de l’entretien. Il est ainsi difficile de déterminer, dans les diverses déclarations de Mme ***, ce qui ressort de la réalité objective ou de l’interprétation de propos un peu vifs par une jeune femme impressionnée par les questions multiples posées par les deux policiers.*

*Il ressort ainsi de l'enquête que ces derniers ont pensé agir dans l'intérêt du service, mais qu'ils ont mal évalué la personnalité de Mlle ***, et l'importance de son tissu relationnel, faisant preuve d'une certaine maladresse, sans pour autant que le comportement de l'un ou de l'autre soit constitutif d'un manquement professionnel caractérisé ou d'une faute déontologique de nature à justifier une proposition de sanction. »*

En définitive, la polémique déclenchée paraît largement artificielle et mue par des considérations qui sont très éloignées de la rigueur que l'on peut attendre d'un journaliste.

C. LES 200 ÉCOUTES DU SCRT (JUILLET 2014)

Dans *Le Figaro* du 17 juillet 2014, on pouvait lire un article de M. Jean-Marc Leclerc intitulé : « En France, l'Intérieur veut encadrer les manifestations palestiniennes ».

Il était notamment écrit : « les « grandes oreilles », nom donné aux ex-RG, font tourner à plein les écoutes téléphoniques sur les « individus à risques ». « Deux cents personnes environ », selon une source bien informée, qui explique au *Figaro* qu'une « attention particulière » est portée sur certains activistes politiques d'extrême gauche, suspectés de souffler sur les braises ».

Selon les informations en possession de la DPR, le SCRT dispose d'un quota de 108 interceptions de sécurité octroyées pour deux motifs : la lutte contre l'économie souterraine et contre le hooliganisme. Dans ces conditions, il semble dès lors parfaitement impossible que 200 « activistes d'extrême gauche » fassent l'objet d'une surveillance sans motif légal et au-delà des quotas mis en œuvre.

D. UN DÉSERTEUR À LA DGSE ? (OCTOBRE 2014)

Le 5 octobre 2014, le journaliste américain Mitchell Prothero a publié dans le *McClatchy Foreign Staff* un article intitulé : « Sources : U.S. air strikes in Syria targeted French agent who defected to al Qaida ». Il y affirme qu'un agent de la DGSE aurait déserté et offert ses services à Al Qaïda.

Aucune des informations transmises à la DPR - qui s'inquiétait de cette allégation - n'est venue confirmer cette thèse. Toutefois, la délégation parlementaire au renseignement, en vertu des dispositions de l'article 6 *nonies*, n'est autorisée à prendre connaissance « ni [des] opérations en cours de ces services, ni [des] instructions données par les pouvoirs publics à cet égard, ni [des] procédures et méthodes opérationnelles, ni [des] échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du

renseignement », ni « *des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés* ».

E. LA DPR N'AURAIT PAS ACCÈS À L'INSPECTION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT (NOVEMBRE 2014)

Le 5 novembre 2014, le journaliste Hervé Liffra a signé dans *Le Canard Enchaîné* un article intitulé : « Contrôle postiche pour nos barbouzes ».

Il y affirme que l'initiative de la création de l'ISR « *a été prise à la demande de parlementaires, de gauche comme de droite, qui ne supportaient plus de voir les barbouzes brandir le « secret défense » pour éviter tout contrôle de leurs activités* ».

Pourtant, l'ISR a été instituée à la suite d'une préconisation d'un rapport parlementaire¹⁴⁵. L'extrait suivant rappelle d'ailleurs l'ambition développée :

« 1. Créer une inspection des services de renseignement

*Dans la mesure où le pouvoir exécutif assume la responsabilité des actions conduites par les administrations sous sa tutelle, il semble naturel qu'il puisse s'intéresser à leur fonctionnement afin de s'assurer que ses directives sont bien appliquées, que les moyens octroyés sont utilisés à bon escient, que l'organisation des services correspond à des critères d'efficacité déterminés. Toutefois, à cette fin, **il est nécessaire que les autorités gouvernementales disposent d'un organe d'audit jouissant de solides garanties d'indépendance par rapport aux services**. De surcroît, la nature des activités des services de renseignement plaide en faveur de la spécialisation de cette structure d'expertise afin de respecter la plus totale confidentialité des matières abordées.*

Dans cette optique, le Groupe Orion, au sein de la Fondation Jean-Jaurès, a avancé l'idée d'une « inspection générale du renseignement » devant permettre au Gouvernement « de disposer, pour l'ensemble des services, d'un organe de conseil et

¹⁴⁵ MM. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, Pour un « État secret » au service de notre démocratie, Rapport d'information n° 1022, 14 mai 2013.

de recommandations, d'inspection et d'évaluation dans les domaines de l'administration, des moyens, des opérations mais également pour les aspects déontologiques et éthiques des métiers du renseignement¹⁴⁶ ». *Cette inspection générale serait composée de personnes hautement qualifiées, soigneusement sélectionnées et indépendantes des services.*

*Si l'idée d'une telle instance, commune à l'ensemble des services de renseignement, peut apparaître séduisante, la mission n'a pas, pour sa part, souhaité envisager la création d'un nouveau corps de la fonction publique uniquement dédié au monde du renseignement. Elle a considéré qu'il convenait, plus simplement, de **désigner des inspecteurs au sein des corps existants** (Inspection générale de la police nationale, contrôle général des armées, inspection générale des finances, etc.) qui effectueraient une partie de leur mission au profit de l'Inspection des services de renseignement (ISR). Celle-ci pourrait être saisie, en cas de besoin, par le Premier ministre, les ministres compétents ou le Coordonnateur national du renseignement.*

*En application du principe de séparation des pouvoirs, **il ne paraît pas opportun que l'ISR puisse être saisie par la Délégation parlementaire au renseignement**. En revanche, celle-ci pourrait solliciter l'ouverture d'une mission d'inspection sur un sujet précis, et il appartiendrait alors au pouvoir exécutif d'apprécier la pertinence de pareille requête. Enfin, la DPR pourrait également être destinataire de certains rapports de l'ISR pour l'éclairer dans sa tâche.*

Vos rapporteurs prônent donc la création d'un outil au profit de l'exécutif, de telle sorte que celui-ci puisse assumer pleinement la responsabilité des actions menées par les services de renseignement. Il s'agit d'une condition indispensable à l'exercice du pouvoir mais également à l'effectivité du contrôle parlementaire sur le Gouvernement. Cependant, la création de l'ISR

¹⁴⁶ Observatoire de la défense/Orion, *Le renseignement en France : quelles perspectives ?*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2012, p. 29-30.

ne devrait en rien dissuader les services d'étoffer leurs propres mécanismes de contrôle interne.¹⁴⁷ »

De surcroît, selon l'article 6 *nonies* précité, « *les membres de la délégation sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au I et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal* » (i. e. le secret de la défense nationale) sous réserve des restrictions évoquées précédemment. Le secret de la défense nationale ne leur est donc pas opposable et ne saurait motiver la préconisation visant à créer l'ISR.

Plus loin l'article allègue encore que : « *Contrairement aux autres corps, supposés œuvrer en toute indépendance, celui des services de renseignement ne disposera d'aucune autonomie. Placé sous l'autorité directe du Premier ministre, il n'aura pas de directeur à sa tête et devra même confier son secrétariat à l'un des services qu'il est censé contrôler. À savoir : la Coordination nationale du renseignement* ».

Il convient de signaler en réponse que l'ISR bénéficie des mêmes conditions d'exercice et d'autonomie que les autres corps d'inspection, placés eux aussi sous l'autorité des ministres (IGF, IGAEN, IGAS ou IGA par exemple) ou des directeurs généraux d'administration (IGPN par exemple).

Il est toutefois exact que ce corps ne disposera pas d'un directeur à sa tête, ce que la DPR déplore (cf. *supra*).

En revanche, en vertu de l'article 2 du décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement, cette dernière exerce ses missions « *à l'égard des services spécialisés de renseignement ainsi que de l'Académie du renseignement* ». La coordination nationale du renseignement, qui n'est pas une administration et qui ne dispose pas de capacités opérationnelles, n'entre donc pas dans le champ de ce contrôle et paraît dès lors parfaitement indiquée pour apporter un soutien à l'ISR dans le cadre d'enquête mandatée par le pouvoir exécutif.

L'article déplore également que les inspecteurs « *ne devraient pas recevoir le visa « secret Otan »* » et ne pourront pas, en conséquence, accéder à tous les documents souhaités.

La DPR souhaite uniquement rappeler le fait que le décret ayant présidé à la création de l'ISR précise que les inspecteurs devront être habilités Très secret défense (article 3) et qu'ils auront « *accès à tous lieux, éléments, informations et documents utiles à l'accomplissement de leur mandat* » (article 4) ; autrement dit,

¹⁴⁷ Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, op. cit., p. 54-5.

ils bénéficieront d'un accès sans restrictions. L'ISR pourra donc être considérée comme le corps d'inspection doté des plus importantes facultés d'investigation.

De même, toujours selon le journaliste, les services de renseignement auraient « *aussi obtenu que les rapports d'inspection ne soient pas communiqués au Parlement* ».

L'article 6 *nonies* précité dispose, sans ambiguïté, que « *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* ». Pareille formulation a été soigneusement choisie pour respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui interdit aux parlementaires de prendre connaissance des opérations en cours (considérant 45 de la décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001).

Enfin, l'article évoque les restrictions posées à la prise de connaissance par la DPR de certaines informations (restrictions énumérées par l'article 6 *nonies*), estimant que la DPR aura uniquement accès à des rapports vidés de leur substance.

Ces restrictions n'ont pas été spécifiquement définies pour le fonctionnement de l'ISR ; elles procèdent du vote de la loi relative à la DPR en 2007 et ont été confirmées en 2013 dans la mesure où elles répondent à la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel.

F. EXPLOITATION DES AUDITIONS DU CNR ET DU DGSJ AU PARLEMENT

Dans l'article « L'inquiétante « zone grise » du contre-espionnage » paru dans *Le Monde* du 24 octobre 2014, le journaliste M. Jacques Follorou a exploité les auditions du préfet Zabulon (CNR) et de M. Patrick Calvar (DGSJ) devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale (auditions des 9 et 30 octobre 2013, soit un an auparavant).

Si aucune citation n'a été tronquée, la DPR s'étonne que tous les extraits choisis aient été décontextualisés afin de venir étayer abusivement la thèse selon laquelle les services spécialisés de renseignement, à l'instar des pratiques de la NSA, pratiqueraient un espionnage généralisé, notamment d'internet.

Ainsi l'article relie-t-il la mutualisation des moyens de la communauté du renseignement évoquée par le préfet Zabulon aux seuls moyens techniques de la DGSE ; lien que le haut fonctionnaire n'a jamais effectué.

De même, est reprise une assertion selon laquelle la DGSE aurait suivi les mails des ravisseurs dans le cadre de l'affaire Halimi. Pour mieux étayer cette affirmation, il cite le coordonnateur qui aborde les capacités de collecte du renseignement par les services. Toutefois, la DPR rappelle que les propos du préfet

Zabulon étaient d'ordre général et l'affaire Halimi n'a fait l'objet d'aucune évocation.

Dans la même veine, l'article laisse entendre que le dispositif gouvernemental qui permet pareille surveillance se nommerait « PNCD », alors même qu'Alain Zabulon n'évoque à aucun moment un programme de ce nom. Et le journaliste d'exploiter à nouveau une citation du haut fonctionnaire semblant confirmer l'entier paragraphe alors que l'intéressé évoquait la crise syrienne.

De surcroît, alors que le préfet évoquait la géolocalisation des téléphones et décrivait les mécanismes techniques, l'article fait précéder la citation d'une mention hors propos, indiquant que la priorité est accordée à internet. La DPR estime que le procédé déporte totalement le sens des propos d'Alain Zabulon.

Et que dire de l'affirmation selon laquelle une simple conversation dans une « boucherie » (sic) avec un individu représentant aux yeux de la loi une menace ferait entrer quiconque sur une liste de suspects. Accréditer cela serait oublier que seule l'interception des conversations téléphoniques permet de réaliser des arborescences de ce type, et non la surveillance des conversations physiques.

Il est enfin navrant que l'article entreprenne ensuite d'exploiter des citations du directeur général de la sécurité intérieure appelant les parlementaires à adopter un cadre juridique complet pour régir les activités de renseignement. Or, leur agencement et leur insertion dans la démonstration les transforment en supposés aveux des pires turpitudes commises par la DGSI et comparables aux pratiques de la NSA.

Enfin, M. Jacques Follorou estime que la DPR notamment « *ne pèse pas lourd* » et qu'elle demeure à un stade embryonnaire. La délégation espère vivement que le présent rapport lui permettra de changer de statut aux yeux du journaliste.

ANNEXE 1 : DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT : L'ÉTAT DU DROIT

ARTICLE 6 *NONIES* EN VIGUEUR DU 10 OCTOBRE 2007 AU 20 DÉCEMBRE 2013

I.- Il est constitué une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs.

II.- 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 de la délégation parlementaire au renseignement. La fonction de président de la délégation est assurée alternativement, pour un an, par un député et un sénateur, membres de droit.

Les autres membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. Les deux députés qui ne sont pas membres de droit sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les deux sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

III.- Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au renseignement a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget.

Les ministres mentionnés au premier alinéa du présent III adressent à la délégation des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services de renseignement placés sous leur autorité. 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.

La délégation peut entendre le Premier ministre, les ministres et le secrétaire général de la défense nationale. S'agissant des agents exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services mentionnés au premier alinéa du présent III, seuls les directeurs en fonction de ces services peuvent être entendus.

IV.- Les membres de la délégation sont autorisés *ès qualités* à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au III et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement.

Les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation.

V.- Les travaux de la délégation parlementaire au renseignement sont couverts par le secret de la défense nationale.

Les membres de la délégation et les agents des assemblées mentionnés au IV sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.

VI.- Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité, qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale.

Dans le cadre de ses travaux, la délégation peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Elle les transmet au président de chaque assemblée.

VII.- La délégation parlementaire au renseignement établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du bureau de chaque assemblée.

Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7.

ARTICLE 6 *NONIES* EN VIGUEUR DEPUIS LE 20 DÉCEMBRE 2013

I.- Il est constitué une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Elle exerce le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine. À cette fin, elle est destinataire des informations utiles à l'accomplissement de sa mission. 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 désignés par décret ;

4° Des éléments d'appréciation relatifs à l'activité générale et à l'organisation des services spécialisés de renseignement.

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.

Ces documents, ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter ni sur les opérations en cours de ces services, ni sur les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard, ni sur les procédures et méthodes opérationnelles, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement. ;

II.- La délégation parlementaire au renseignement est composée de quatre députés et de quatre sénateurs. 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 de la délégation parlementaire au renseignement. La fonction de président de la délégation est assurée alternativement, pour un an, par un député et un sénateur, membres de droit.

Les autres membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. Les deux députés qui ne sont pas membres de droit sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les deux sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

III.- La délégation peut entendre 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 ainsi que les directeurs en fonction des services spécialisés de renseignement mentionnés au I. Les directeurs de ces services peuvent se faire accompagner des collaborateurs de leur choix en fonction de l'ordre du jour de la délégation. La délégation peut également entendre les directeurs des autres administrations centrales ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement.

Elle peut inviter les présidents de la Commission consultative du secret de la défense nationale et de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité à lui présenter les rapports d'activité de ces commissions.

IV.- Les membres de la délégation sont autorisés à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au I et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement.

Les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation.

V.- Les travaux de la délégation parlementaire au renseignement sont couverts par le secret de la défense nationale.

Les membres de la délégation et les agents des assemblées mentionnés au IV sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.

VI.- Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité, qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale.

Dans le cadre de ses travaux, la délégation peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Elle les transmet au président de chaque assemblée.

VII.- La délégation parlementaire au renseignement établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du bureau de chaque assemblée.

Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7.

VIII.- La délégation parlementaire au renseignement exerce les attributions de la commission de vérification prévue à l'article 154 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).

COMMISSION DE VÉRIFICATION DES FONDS SPÉCIAUX

Article 154 de la loi de finances pour 2002 modifié par l'article 13 de la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013

I. Les dépenses faites sur les fonds spéciaux inscrits au programme intitulé : " Coordination du travail gouvernemental " 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.

Les services destinataires de ces crédits tiennent le compte d'emploi des fonds ainsi versés.

II. La commission de vérification constitue une formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement. Elle est composée de deux députés et de deux sénateurs, membres de la délégation parlementaire au renseignement, désignés de manière à assurer une représentation pluraliste. Le président de la commission de vérification est désigné chaque année par les membres de la délégation.

III. La commission prend connaissance de tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l'emploi des fonds correspondants.

Elle se fait représenter les registres, états, journaux, décisions et toutes pièces justificatives propres à l'éclairer au cours de ses travaux de vérification.

IV. Les membres de la commission sont astreints au respect du secret de la défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leur mandat.

Les travaux de la commission sont secrets, sous réserve du VI.

Est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal le fait de divulguer ou publier, dans un délai de trente ans, une information relative aux travaux de la commission.

V. La commission doit avoir terminé ses travaux avant le 31 mars de l'année qui suit celle de l'exercice soumis à son contrôle.

VI. Les vérifications terminées, la commission établit un rapport sur les conditions d'emploi des crédits.

Le rapport est présenté aux membres de la délégation parlementaire au renseignement qui ne sont pas membres de la commission. Il est également remis, par le président de la délégation, aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ainsi qu'au Président de la République et au Premier ministre.

VII. La commission dresse un procès-verbal dans lequel elle constate que les dépenses réalisées sur les crédits visés au I sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal.

Le procès-verbal est remis par le président de la commission au Premier ministre et au ministre chargé du budget qui le transmet à la Cour des comptes.

VII *bis*. Les crédits nécessaires au fonctionnement de la commission sont inscrits au programme intitulé " Coordination du travail gouvernemental.

Le président est ordonnateur des dépenses de la commission. Il a autorité sur les agents de la commission. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la commission.

ANNEXE 2 : PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA PROTECTION DU SECRET DES AFFAIRES

Article 1^{er}

Le livre premier du code de commerce est complété par un titre V ainsi rédigé :

« Titre V : Du secret des affaires

« Chapitre 1^{er} : De la définition et des mesures civiles de protection du secret des affaires

« *Art. L. 151-1* - . Est protégée au titre du secret des affaires, indépendamment de son incorporation à un support, toute information :

« 1° qui ne présente pas un caractère public en ce qu'elle n'est pas, en elle-même ou dans l'assemblage de ses éléments, généralement connue ou aisément accessible à une personne agissant dans un secteur ou un domaine d'activité traitant habituellement de ce genre d'information ;

« 2° qui, notamment en ce qu'elle est dénuée de caractère public, s'analyse comme un élément à part entière du potentiel scientifique et technique, des positions stratégiques, des intérêts commerciaux et financiers ou de la capacité concurrentielle de son détenteur et revêt en conséquence une valeur économique.

« 3° qui fait l'objet de mesures de protection raisonnables, compte tenu de sa valeur économique et des circonstances, pour en conserver le caractère non public.

« *Art. L. 151-2* - . Nul ne peut obtenir une information protégée au titre du secret des affaires en violation des mesures de protection prises pour en conserver le caractère non public, ni utiliser ou communiquer l'information ainsi obtenue.

« Nul ne peut non plus utiliser ni communiquer une information protégée au titre du secret des affaires, sans le consentement de son détenteur duquel il l'a obtenue, de façon licite, directement ou indirectement.

« Toute atteinte au secret des affaires telle que prévue aux deux alinéas précédents engage la responsabilité civile de son auteur.

« *Art. L. 151-3 -* . Le tribunal peut ordonner en référé toute mesure de nature à prévenir ou à faire cesser une atteinte au secret des affaires.

« Le tribunal peut également ordonner toutes mesures urgentes sur requête lorsque les circonstances exigent que ces mesures ne soient pas prises contradictoirement, notamment lorsque tout retard serait de nature à causer un préjudice difficilement réparable au demandeur.

« Le tribunal ne peut ordonner les mesures demandées que si les éléments de preuve, raisonnablement accessibles au demandeur, rendent vraisemblable l'atteinte à un secret des affaires ou le risque d'une telle atteinte.

« Le tribunal peut interdire la réalisation ou la poursuite des actes dont il est prétendu qu'ils portent atteinte ou risquent de porter atteinte à un secret des affaires, la subordonner à la constitution de garanties destinées à assurer l'indemnisation éventuelle du demandeur ou ordonner la saisie ou la remise entre les mains d'un tiers de tout produit ou support soupçonné de permettre l'atteinte au secret des affaires ou d'en résulter.

« Si le demandeur justifie de circonstances de nature à compromettre le recouvrement des dommages et intérêts, le tribunal peut ordonner la saisie conservatoire des biens mobiliers et immobiliers du prétendu auteur de l'atteinte, y compris le blocage de ses comptes bancaires et autres avoirs, conformément au droit commun. Pour déterminer les biens susceptibles de faire l'objet de la saisie, il peut ordonner la communication des documents bancaires, financiers, comptables ou commerciaux ou l'accès aux informations pertinentes.

« Il peut également accorder au demandeur une provision lorsque l'existence de son préjudice n'est pas sérieusement contestable.

« Le tribunal peut subordonner l'exécution des mesures qu'il ordonne à la constitution par le demandeur de garanties destinées à assurer l'indemnisation éventuelle du défendeur si l'action pour atteinte au secret des affaires est ultérieurement jugée non fondée ou les mesures annulées.

« Lorsque les mesures prises pour prévenir ou faire cesser une atteinte à un secret des affaires sont ordonnées avant l'engagement d'une action au fond, le demandeur doit agir, par la voie civile ou pénale, y compris en déposant une plainte auprès du procureur de la République, dans les trente jours qui suivent la signification de l'ordonnance. A défaut, sur demande du défendeur et sans que celui-ci ait à motiver sa demande, les mesures ordonnées sont annulées, sans préjudice des dommages et intérêts qui peuvent être réclamés.

« *Art. L. 151-4 -* . Le tribunal qui constate une atteinte ou un risque d'atteinte à un secret des affaires peut, à la demande de la partie lésée et sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire, y compris sous astreinte, toute mesure proportionnée telle que saisie, injonction et autre, propre à empêcher ou faire cesser cette atteinte.

« Il peut faire interdiction à toute personne de prendre connaissance ou de faire une quelconque utilisation ou communication de l'information concernée, et prohiber tout acte subséquent, tel que la commercialisation de marchandises ou de services élaborés au moyen du secret des affaires concerné.

« Le tribunal peut ordonner la saisie de tout support tel que document ou fichier contenant l'information concernée, des fruits de l'atteinte au secret des affaires ainsi que de tout matériel instrument ou objet quelconque s'y rapportant, et permettant son utilisation. Il peut ordonner que les produits de l'atteinte au secret des affaires soient rappelés ou écartés définitivement des circuits commerciaux.

« Il décide soit de leur attribution à la personne lésée à titre de réparation, soit de leur destruction même partielle. Ces mesures sont ordonnées au frais de l'auteur de l'atteinte.

« *Art. L. 151-5 -* . À titre de réparation, le tribunal peut prononcer les mesures suivantes :

« I. Il peut accorder à la victime de l'atteinte des dommages et intérêts.

« Ceux-ci compensent les conséquences économiques négatives, dont le manque à gagner et la perte, subies par la personne lésée du fait de l'atteinte, ainsi que le préjudice moral qui lui a été causé par celle-ci.

« Lorsque l'auteur de l'atteinte avait connaissance du secret des affaires ou qu'il ne pouvait raisonnablement en ignorer l'existence, et qu'il a réalisé, du fait de cette atteinte, des économies d'investissements intellectuels, matériels et promotionnels ou retiré des bénéfices, y compris des avantages concurrentiels, commerciaux ou financiers, qui excèdent le montant des dommages et intérêts évalués en application du premier alinéa, le tribunal détermine les dommages et intérêts en considération de ces économies ou bénéfices, dans la limite de leur montant total.

« II. Il peut attribuer à la victime de l'atteinte les produits saisis en application de l'article L. 151-4. La valeur des produits ainsi attribués vient en déduction des dommages et intérêts accordés en application du I.

« III. Il peut ordonner toute mesure appropriée de publicité du jugement, notamment son affichage ou sa publication intégrale ou par extraits dans les supports de communication qu'il désigne, selon les modalités qu'il précise. Ces mesures sont ordonnées au frais de l'auteur de l'atteinte.

« *Art. L. 151-6 -* . Les dispositions des articles précédents s'appliquent, quelle que soit la loi régissant les rapports entre les parties, dès lors que l'obtention, l'utilisation ou la révélation du secret des affaires a eu lieu ou risque de se produire en France.

« *Art. L. 151-7 -* . Lorsque la production d'une pièce est de nature à porter atteinte au secret des affaires, le tribunal peut refuser sa production ou l'autoriser dans une version non confidentielle ou sous forme d'un résumé non confidentiel sauf si la production intégrale de cette pièce est nécessaire à l'exercice du droit à un procès équitable.

Il peut également, dans la même hypothèse et sous les mêmes réserves, prévoir que cette pièce ne sera pas communiquée aux parties mais seulement mise à leur disposition pour consultation sur place et sans reproduction.

« Chapitre 2 : Des mesures pénales de protection du secret des affaires

« *Art. L. 151-8 - . I.* Le fait pour quiconque de prendre connaissance ou de révéler sans autorisation, ou de détourner toute information protégée au titre du secret des affaires au sens de l'article L. 151-1 du code de commerce, est puni de 3 ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende.

« II. La peine est portée à 7 ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende lorsque l'infraction est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou aux intérêts économiques essentiels de la France.

« III. La tentative de ce délit est punie des mêmes peines.

« IV. Les personnes physiques coupables de l'infraction prévue au présent article encourrent également les peines complémentaires suivantes :

« 1° L'interdiction des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal ;

« 2° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement ;

« 3° La confiscation, suivant les modalités prévues par l'article 131-21 du code pénal, de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution ;

« V. Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal, de l'infraction définie au I encourrent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38, les peines prévues à l'article 131-39 du même code. L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 du code pénal porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise.

« *Art. L. 151-9 - .* L'article L. 151-8 n'est pas applicable :

« 1° dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret ;

« 2° à celui qui informe ou signale aux autorités compétentes des faits susceptibles de constituer des infractions aux lois et règlements en vigueur dont il a eu connaissance ;

« 3° sous réserve des dispositions de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968, aux autorités juridictionnelles ou administratives compétentes dans l'exercice de leur mission de contrôle, de surveillance ou de sanction.

Article 2

La deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 11-1 du titre III bis de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile est ainsi modifiée :

« Le juge peut en outre décider que les débats auront lieu ou se poursuivront en chambre du conseil s'il doit résulter de leur publicité une atteinte au secret des affaires ou à l'intimité de la vie privée, ou si toutes les parties le demandent, ou s'il survient des désordres de nature à troubler la sérénité de la justice. »

Article 3

L'article 3 de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères est ainsi rédigé :

« Sans préjudice des peines plus lourdes prévues par la loi, toute infraction aux dispositions des articles 1er et 1er bis de la présente loi sera punie de 3 ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende.

Article 4

L'article L.821-5-3 du code de commerce est ainsi rédigé :

« Sous réserve du droit communautaire, des traités ou accords internationaux, et aux fins mentionnées aux deux articles précédents, le haut conseil est dispensé de l'application des dispositions de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères. »

Article 5

A l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, entre les mots « secret professionnel » et « s'ils sont de nature à », sont insérés les mots « ou du secret des affaires tel que défini à l'article L. 151-1 du code de commerce ».

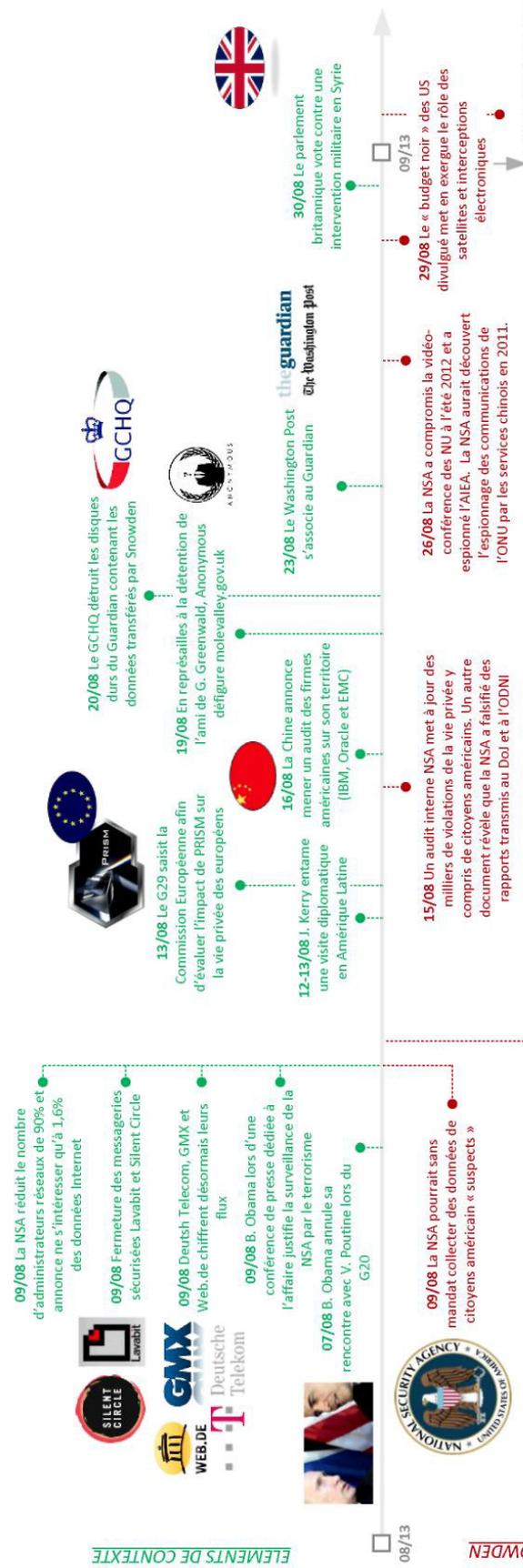
Article 6

A l'article 400 du code de procédure pénale, entre les mots « dignité de la personne » et « ou les intérêts d'un tiers », sont insérés les mots « le secret des affaires d'une personne physique ou morale tel que défini par l'article L.151-1 du code de commerce ».

ANNEXE 3 : CHRONOLOGIE DES DIVULGATIONS DE DONNÉES CLASSIFIÉES PAR EDWARD SNOWDEN

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

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Août 2013)



ELEMENTS DE CONTEXTE

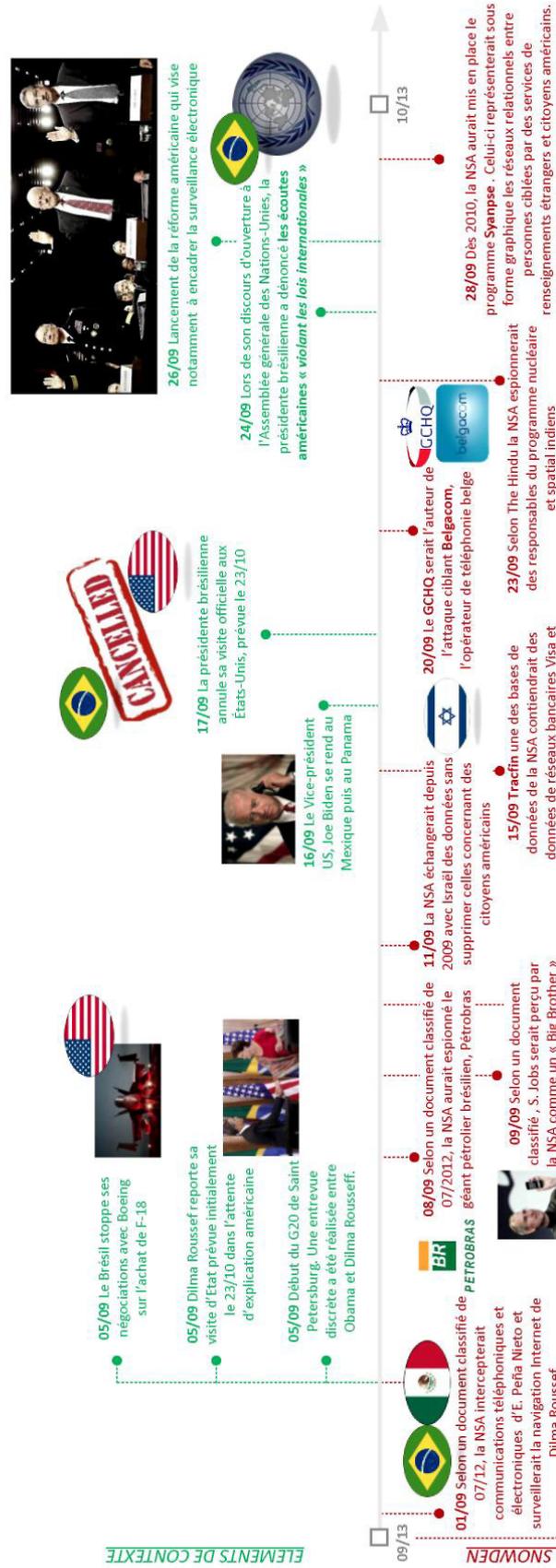
08/13

SNOWDEN



Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Septembre 2013)

ELEMENTS DE CONTEXTE



Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Octobre 2013)



23/10 Le parlement européen suspend un accord de transmission de données financières avec les États-Unis (SWIFT)



17/10 Dans une interview accordée au NYT, E. Snowden affirme que la Chine et la Russie n'ont pas eu accès aux documents secrets dont il disposait qu'il avait annoncé



15/10 Keith Alexander a admis que le nombre d'attaques déjouées grâce au système de surveillance était de 5, contrairement au 54 qu'il avait annoncé



16/10 La commission parlementaire britannique va enquêter sur le Guardian



15/10 La police fédérale brésilienne a annoncé que sa priorité était d'interroger E. Snowden sur le programme d'espionnage américain ciblant le Brésil



08/10 Le Général Andrew Parker, Directeur du MI5, estime que les révélations de Snowden « ont donné l'avantage aux terroristes. Il s'agit du cadeau dont ils avaient besoin pour échapper à notre surveillance et frapper à volonté »



04/10 NSA et GCHQ ont essayé de briser l'anonymat de TOR et ont déployé un réseau secret permettant d'intercepter et/ou de compromettre de façon ciblée un utilisateur lors de sa navigation Internet (Quantum / FoxAcid)



06/10 Le Canada a espionné les communications du stratégique et du ministre des mines et de l'énergie brésilien (op OLYMPIA)



15/10 En 2012 et en une journée la NSA a collecté 584 178 carnets d'adresse de messagerie électronique via interception directe sur câble sous-marin (op SCISSORS). En se fondant sur ces informations, 250 millions de carnets d'adresses seraient collectés



20/10 Le Mexique a été la cible d'espionnage économique et diplomatique (op PLATILQUID). Les courriels de la Présidence ont été interceptés. La CIA et la NSA ont collecté en 2009 2600 documents confidentiels des services de sécurité publics mexicains



26/10 Le mobile d'Angela Merkel serait écouté par la NSA depuis 2002



26/10 NSA et CIA disposent dans 80 ambassades, dont 19 en Europe, d'équipes SCS (Special Collection Service) spécialisées dans le renseignement d'origine électromagnétique



22/10 La France a été la cible d'interceptions électroniques et téléphoniques (Alcatel Lucent et Wanadoo). Les cibles de la NSA seraient des individus du monde politique, des affaires et de l'administration

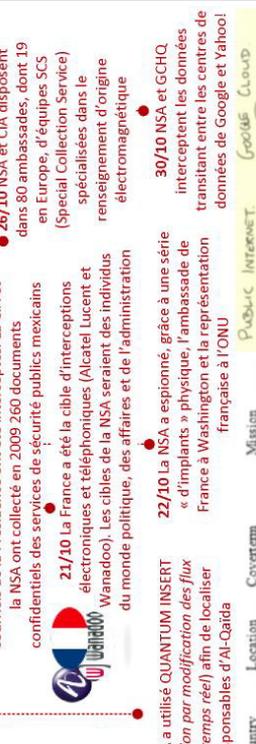


30/10 NSA et GCHQ interceptent les données transitant entre les centres de données de Google et Yahoo!



31/10 LifeNews publie de nouveau une photo d'Edward Snowden sur un bateau-mouche à Moscou

DIVULGATION D'E. SNOWDEN



ELEMENTS CONCERNANT E. SNOWDEN



07/11/2013

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Novembre 2013)



NSA FILES

01/11 The Guardian publie un dossier compilant les révélations d'E. Snowden

01/11 E. Snowden serait prêt à témoigner, devant le parlement de Berlin depuis la Russie, dans l'affaire des écoutes de la chancellerie.

ELEMENTS DE CONTEXTE



24/11 Obama aurait refusé début juin la démission de Keith Alexander considérant qu'il s'agirait d'une victoire pour Snowden qui serait dommageable aux États-Unis.

27/11 La Maison Blanche souhaiterait séparer organiquement la NSA et l'U.S Cyber Command.



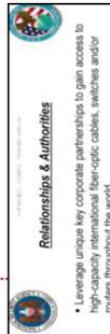
the guardian

11/11 Les législateurs britanniques vont interroger en décembre le rédacteur en chef du Guardian suite aux publications des documents de Snowden.

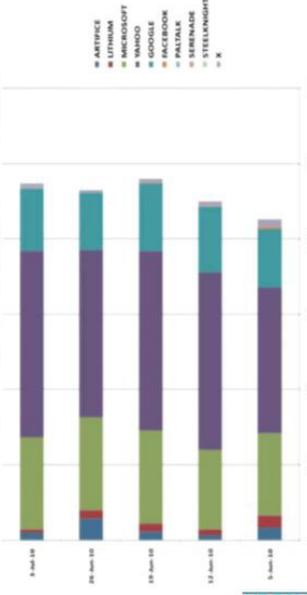


10/13

01/11 Des documents classifiés révèlent le rôle d'entreprises de l'Internet dans les programmes de collecte de la NSA (ci-contre et ci-dessous)



01/11 Les agences de renseignement européennes collaboreraient activement avec la NSA et le GCHQ.



01/11 E. Snowden est chargé de la maintenance d'un « grand site Internet russe »

04/11 Snowden publie dans Der Spiegel un « manifeste pour la vérité »

07/11 Snowden aurait « emprunté » 20 identifiants et mots de passe de 20 collègues.

ELEMENTS CONCERNANT E. SNOWDEN

11/11 La NSA et le GCHQ auraient infiltré des systèmes d'information de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP).

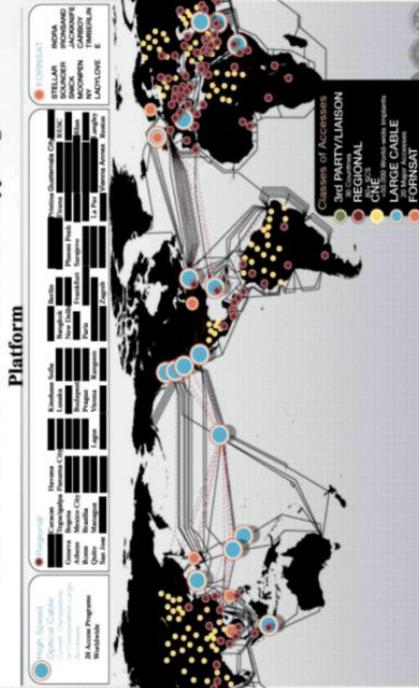


11/11 L'attaque contre Belgacom aurait été conduite via « Quantum Insert ». Des sites Internet piégés imitaient LinkedIn et Slashdot.org.

17/11 Un programme classifié baptisé Royal Concierge du GCHQ serait dédié à la surveillance de déplacements de diplomates, notamment via leurs réservations d'hôtels.

19/11 L'Australie aurait placé des officiers sur écoute.

Driver 1: Worldwide SIGINT/Defense Cryptologic Platform



Dans un document classifié évoquant la stratégie de la NSA pour 2012-2016, il est souligné « l'inadéquation des lois américaines avec les besoins de la NSA de conduire un travail de large surveillance » et l'impératif de maintenir une position dominante dans la collecte de renseignements.

23/11 Une carte de la NSA de 2012 dévoile que la NSA dispose de points d'accès à 50 000 réseaux informatiques dans le monde. (ci-contre)

25/11 Des attaquants indonésiens se réclament de la mouvance Anonymous auraient compromis 31 sites Internet gouvernementaux et des bases de données d'entités australiennes, en représailles aux dernières révélations.

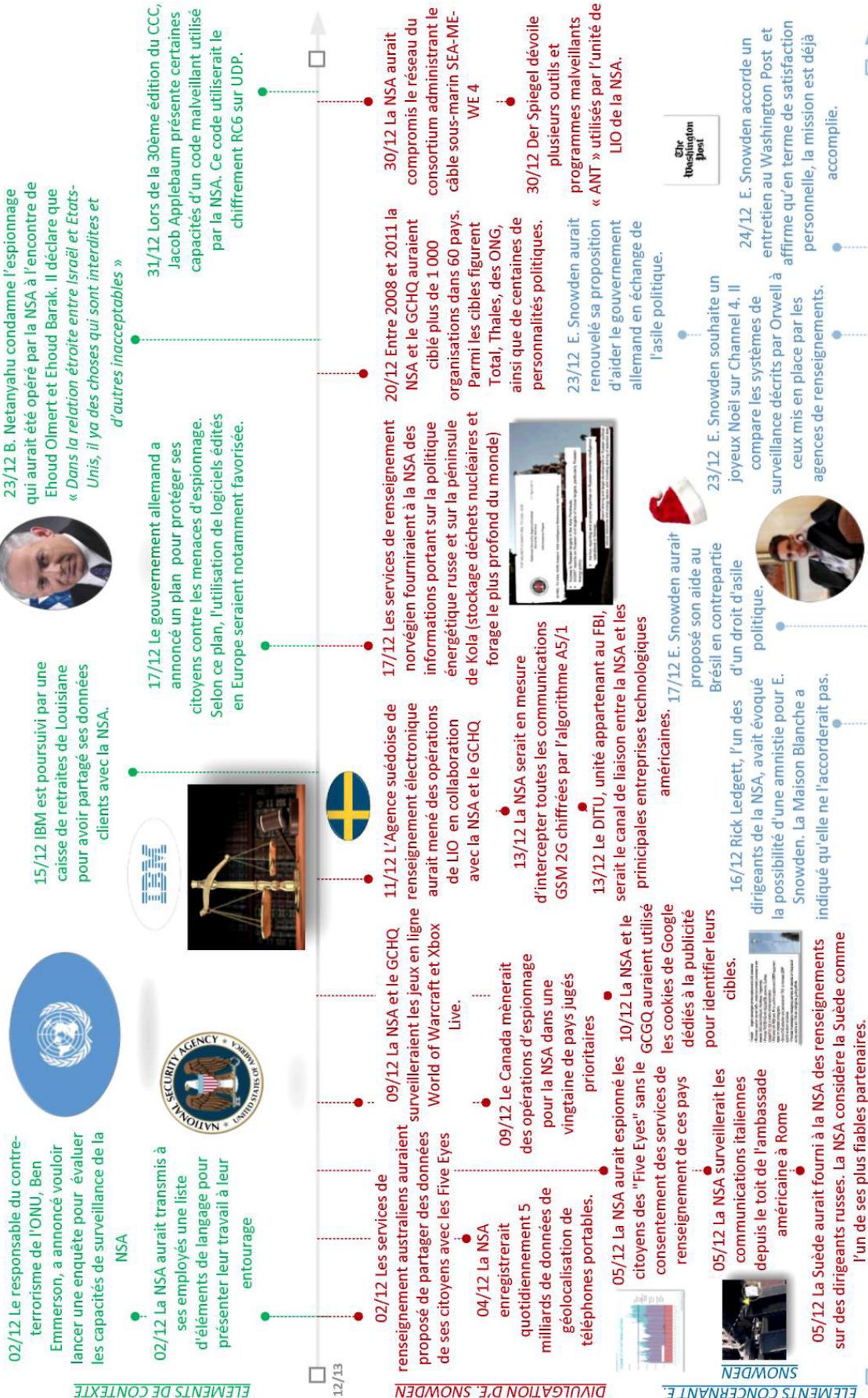
26/11 La NSA surveillerait les habitudes sexuelles de prédateurs radicaux afin de les discréditer en soulevant les incohérences entre leur vie privée et leur vie publique.

27/11 Le Canada aurait facilité une opération d'espionnage de la NSA ciblant le G20 de Toronto 2010.

29/11 La NSA aurait une coopération accrue avec la DGSE depuis novembre 2006.

05/12/2013

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Décembre 2013)



ELEMENTS DE CONTEXTE

DIVULGATION D'E. SNOWDEN

ELEMENTS CONCERNANT E. SNOWDEN

05/12/2013

Bureau Situation et Analyse (BSA)

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Décembre 2013)

NSA FILES

02/12 Le responsable du contre-terrorisme de l'ONU, Ben Emerson, a annoncé vouloir lancer une enquête pour évaluer les capacités de surveillance de la NSA

02/12 La NSA aurait transmis à ses employés des éléments de langage pour présenter leur travail à l'extérieur

09/12 Les services australiens NSA et GCHQ auraient proposé de partager surveilleraient les jeux en ligne World of Warcraft et Xbox Live avec les Five Eyes

09/12 La NSA enregistrerait quotidiennement 5 mds de données de géoloc de mobiles

09/12 La NSA surveillerait les communications italiennes depuis le toit de l'ambassade US à Rome

05/12 La Suède, considéré comme l'un des partenaires le plus fiable, fournirait à la NSA des renseignements sur la Russie

10/12 NSA et GCHQ auraient utilisé les cookies Google de publicité pour identifier des cibles

11/12 La Suède opérerait avec la NSA et GCHQ

13/12 La NSA serait en mesure d'intercepter les GSM 2G chiffrées en A5/1

13/12 Le DITU, unité du FBI, et les entreprises IT US opérerait avec la NSA

15/12 Un officier de la NSA déclare que Snowden a eu accès « aux portes du royaume » dont 31 000 documents ultraconfidentiels

15/12 IBM est poursuivi par une caisse de retraites de Louisiane pour avoir partagé ses données clients avec la NSA.

17/12 L'Allemagne annonce un plan pour protéger ses citoyens contre l'espionnage. L'utilisation de logiciels européens serait favorisée

17/12 La Norvège informerait la NSA sur la politique énergétique russe et la péninsule de Kola (déchets nucléaires et forage le plus profond au monde)

17/12 De 2008 à 2011, NSA et GCHQ auraient ciblé 1 000 entités dans 60 pays dont Total, Thales, MSF, Israël (ambassades), etc.

20/12 La NSA aurait compromis le réseau du consortium administrant le câble sous-marin SEA-ME-WE 4

23/12 B. Netanyahu condamne l'espionnage qui aurait été opéré à l'approche de E. Olmert et E. Barak. « Dans la relation étroite entre Israël et Etats-Unis, il y a des choses qui sont interdites et d'autres inacceptables »

23/12 Snowden aurait renouvelé sa proposition d'aider l'Allemagne en échange de l'asile politique

24/12 Snowden estime que « la mission est déjà accomplie »

30/12 Der Spiegel dévoile les mouchards et programmes malveillants utilisés par l'unité TAO de la NSA

30/12 La NSA aurait compromis le réseau du consortium administrant le câble sous-marin SEA-ME-WE 4

31/12 Apple affirme ne pas connaître l'existence programme Drop out Jeep donnant accès à la NSA aux iPhone

ELEMENTS DE CONTEXTE

DIVULGATION D'E. SNOWDEN

ELEMENTS CONCERNANT E. SNOWDEN

05/12/2013

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Février 2014)



27/02 Le General Keith Alexander est entendu devant le Comité des forces armées du Sénat sur les options et limites de la réforme de la section 215



17/02 James Clapper, Dir. Renseignement US, affirme que la collecte et le stockage d'enregistrements d'appels ont été maintenus top secret trop longtemps



15/02 A. Merkel annonce son souhait de mettre en place un Internet européen



05/02 Conséquence du discours d'Obama, FISA et FISC modifient la section 215 (collecte de données PRISM sans autorisation judiciaire préalable) et « instaure un contrôle a priori »



04/02 La Commission judiciaire de la Chambre des Représentants examine les options de réformes des autorités FISA

04/02 Le ministre adjoint à la justice James Cole a admis que la NSA avait probablement collecté des données provenant des communications des élus du Congrès

THE // INTERCEPT

10/02 Glenn Greenwald lance le magazine *The Intercept*. Ce media servira de plateforme pour diffuser les documents Snowden



27/02 Sur 6 mois, le GCHQ aurait intercepté 1,8 millions d'échanges webcam d'utilisateurs de Yahoo! Une proportion élevée de vidéos relèverait de la vie intime des utilisateurs



11/02 Les pilotes de drones US se fonderaient quasi-exclusivement sur les données de géolocalisation de mobiles transmises par la NSA pour frapper leurs cibles. Pour ce faire, des drones équipés d'antennes relais intercepteraient les connexions GSM. Les US auraient aussi pu cartographier tous les appareils Wifi dans les grandes villes yéménites

03/02 La NSA aurait surveillé G. Schröder au moins depuis 2002

04/02 Le JTRIG (*Joint Intelligence Threat Research Group*), unité cyber GCHQ, aurait effectuée en Sept 2011 des opérations sous couverture en ligne (CNIO & OCO) afin d'arrêter des membres de la mouvance Anonymous

ELEMENTS DE CONTEXTE

SNOWDEN

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (01-15 mars 2014)

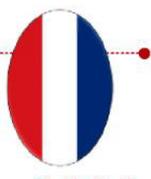


ELECTRONIC PRIVACY INFORMATION CENTER

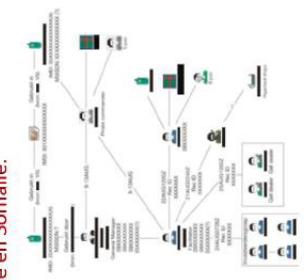
03/03 Dans le cadre d'une action en justice, l'EPIC (*Electronic Privacy Information Center*) a obtenu le détail du nombre de demandes de collecte de données et méta-données faites à la FISA Court de 2000 à 2013 : augmentation significative en 2004, puis baisse en 2008.



07/03 Le budget du renseignement américain annoncé avec une baisse de 5%.



05/03 La NSA et les services de renseignements néerlandais partageraient les télécommunications interceptées depuis 2006, notamment dans le cadre d'opérations militaires en Afghanistan ou pour lutter contre la piraterie en Somalie.



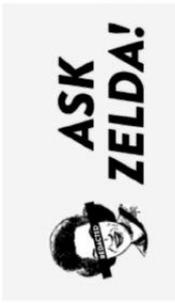
ELEMENTS CONCERNANT E. SNOWDEN



11/03 Divulgation de documents retraçant comment la cour fédérale américaine FISA a développé une doctrine secrète permettant la surveillance globale à partir de 2001.

THE //INTERCEPT

07/03 *The Intercept* dévoile des extraits d'*Ask Zeldai*, une chronique publiée sur l'intranet de la NSA traitant principalement des conditions de travail en interne.



10/03 1ère apparition publique de Snowden via vidéo au festival South by SouthWest.

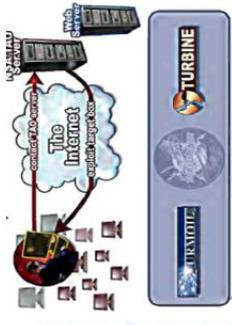
07/03 Snowden apporte son témoignage aux députés européens dans le cadre du Comité sur la surveillance de masse des citoyens de l'UE. La NSA aurait multiplié les accords de coopération avec des Etats de l'UE pour contourner les interdictions d'accords de collecte signés avec d'autres membres de l'UE.



13/03 M. Zuckerberg appelle B.Obama pour se plaindre de la « menace » que représenteraient les pratiques de la NSA pour Internet.



13/03 Des accords de partenariat seraient passés entre la NSA et des services de renseignements étrangers hors Five Eyes. Seuls quelques hauts fonctionnaires des pays concernés seraient au courant de ces relations.



12/03 La NSA aurait déployé un système automatisé, *Turbine*, permettant de compromettre massivement des ordinateurs. Depuis 2010, des programmes malveillants sophistiqués et variés auraient été déployés sur des millions d'ordinateurs. La NSA aurait notamment utilisé des leurs Facebook ou des courriels piégés pour compromettre des ordinateurs.



ELEMENTS CONCERNANT E. SNOWDEN

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (16-31 mars 2014)

16/03/14 **18/03** La NSA aurait développé un programme permettant d'intercepter les écoutes téléphoniques. Nommé *Mystic*, le programme aurait débuté en 2009. Un pays entier aurait été mis sous écoute en 2011 grâce à l'exploitation de l'outil *RETRO* qui permettrait l'analyse rétrospective des conversations sur 30 jours.

20/03 Lors d'une conférence TED, le CEO de Google a appelé à davantage de transparence concernant le programme PRISM

20/03 Selon R. Ledgett, directeur adjoint de la NSA, « identifier Snowden comme un lanceur d'alertes nuit aux activités légitimes des véritables lanceurs d'alertes ».

24/03 Le porte-parole du ministère des Affaires étrangères chinois et Huawei condamnent les pratiques de la NSA. X. Jinping évoque le sujet avec B. Obama lors d'un sommet sur la sécurité nucléaire.

25/03 La NSA aurait espionné des sociétés allemandes, ainsi que des ingénieurs et les clients de 3 sociétés spécialisées dans les télécommunications : *Stellar*, *Cetel* et *IABG*. L'opération conjointe aurait été réalisée depuis des stations d'écoute en Grande-Bretagne, notamment Bude.

29/03 La NSA aurait espionné au moins 122 dirigeants dans le monde. 11 noms de cette liste ont été révélés, parmi lesquels figurent celui d'A. Merkel.

29/03 L'interception des communications allemandes aurait fait l'objet d'une autorisation prononcée par la Foreign Intelligence Surveillance Court. Des autorisations similaires auraient notamment été effectuées pour la Chine, le Japon et la Russie.

18/03 Lors d'une conférence TED, E. Snowden affirme que les « plus importantes révélations n'étaient pas encore arrivées ».

18/03 Lors d'une conférence TED, E. Snowden affirme que les « plus importantes révélations n'étaient pas encore arrivées ».

25/03 E. Snowden a salué les projets de réformes et les qualifiant de « tournant »

20/03 Selon M. Rogers, Président de la commission du Renseignement de la Chambre des représentants, « 95% des informations que Snowden a prises sont de nature militaire, des informations à la fois tactiques et stratégiques et qui selon nous, sont aux mains des Russes »

25/03 B. Obama a confirmé vouloir mettre fin à la collecte systématique des données téléphoniques des Américains.

25/03 La Chambre des députés brésilienne adopte un projet de loi garantissant la protection de la confidentialité de l'utilisateur contre toute violation ou utilisation indue des données des internautes brésiliens.

29/03 NSA et GCHQ auraient espionné des sociétés allemandes, ainsi que des ingénieurs et les clients de 3 sociétés spécialisées dans les télécommunications : *Stellar*, *Cetel* et *IABG*. L'opération conjointe aurait été réalisée depuis des stations d'écoute en Grande-Bretagne, notamment Bude.

29/03 La NSA aurait espionné au moins 122 dirigeants dans le monde. 11 noms de cette liste ont été révélés, parmi lesquels figurent celui d'A. Merkel.

29/03 L'interception des communications allemandes aurait fait l'objet d'une autorisation prononcée par la Foreign Intelligence Surveillance Court. Des autorisations similaires auraient notamment été effectuées pour la Chine, le Japon et la Russie.

ELEMENTS DE CONTEXTE

DIVULGATION D'E. SNOWDEN

ELEMENTS CONCERNANT E. SNOWDEN

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Mai 2014)

01/05 Les géants de l'Internet, dont Apple, Facebook, Microsoft et Google prévoient d'informer leurs utilisateurs des demandes de données émises par les autorités.

08/05 La Commission d'enquête parlementaire allemande sur les écoutes de la NSA a officiellement demandé l'audition d'E. Snowden.

16/05 Le gouvernement allemand modifie les règles d'attribution des contrats publics pour les équipementiers informatiques et réseaux. Les entreprises choisies devront notamment s'engager, par écrit, à ne diffuser aucune information relative à des citoyens allemands à des agences de renseignements étrangères.

19/05 Wikileaks estime qu'il n'est pas possible de conserver secrète l'identité d'un pays qui est mis sous surveillance dans son intégralité. Le pays X sera révélé sous les 72 heures.

23/05 Wikileaks révèle que le pays X est l'Afghanistan. Plusieurs internautes l'avaient déjà déduit de par la longueur des barres de censure ou 'Black Bars'.

26/05 Glenn Greenwald prévoit de publier une liste des noms des citoyens américains ciblés par la NSA sur le site Internet The Intercept.




ELEMENTS DE CONTEXTE

01/05/14 **08/05** La NSA aurait espionné Jejomar Binay (Vice Président Philippin) et Mar Roxas (Ministre de l'Intérieur Philippin) ; l'Ensenada Resort (conférence au Honduras : agroalimentaire, pharmaceutique, veille sanitaire, nombreuses sociétés habituées du site dont Lafarge), le centre international de physique théorique en Italie (optique, développement durable, géométrie) ; Saudi Telecom Company ; Tranchulus (société pakistanaise spécialisée dans la SS).

12-13/05 Sortie de l'ouvrage « NO PLACE TO HIDE » de Glenn Greenwald. Le livre confirme que la politique de collecte d'informations des États-Unis a connu une véritable expansion entre 2006 et 2007, avec la mise en place d'une nouvelle doctrine, le partage d'infrastructures avec les partenaires privilégiés (Five Eyes) et le développement d'autres partenariats privés ou publics.

19/05 Programme de surveillance MYSTIC : la NSA enregistre pendant 30 jours l'ensemble des conversations mobiles du réseau des Bahamas (SOMALGET), ainsi que l'intégralité d'un pays X. La NSA interpréterait les conversations et les métadonnées des Philippines via l'Agence de renseignement électronique australienne, ainsi que du Kenya et du Mexique via la CIA.

31/05/14 Depuis au moins 2011, la NSA aurait collecté chaque jour des millions d'images en ligne afin d'améliorer ses capacités de reconnaissance faciale et alimenter ses bases de données. La finalité serait de croiser les bases de données pour n'utiliser in fine que la reconnaissance faciale pour identifier un individu.

DIVULGATION D'E. SNOWDEN

28/05 Snowden donne une interview à la chaîne NBC News et détaille son parcours au sein de la NSA. Il explique avoir suivi une formation d'agent secret.

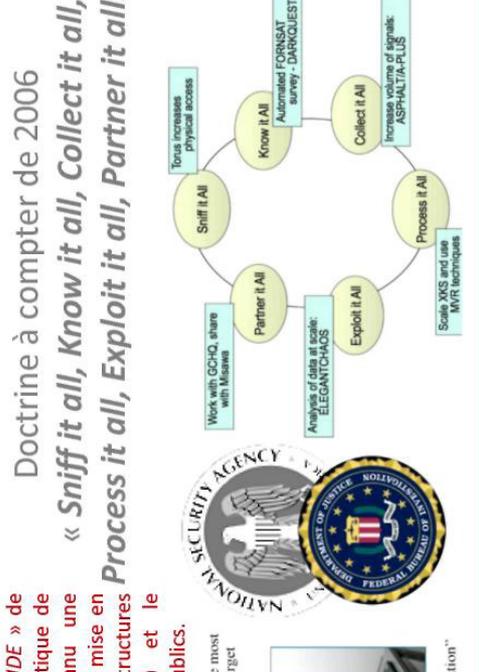
31/05/14 Alliances with over 80 Major Global Corporations Supporting both Missions

- Telecommunications & Network Service Providers: AT&T, Owest, EDS, HP, Motorola
- Network Infrastructure: CISCO
- Hardware Platforms Desktops/Servers: Qualcomm, Oracle, Intel
- Operating Systems: IBM
- Applications Software: Microsoft
- Security Hardware & Software: Verizon
- System Integrators



Doctrines à compter de 2006

« Sniff it all, Know it all, Collect it all, Process it all, Exploit it all, Partner it all. »



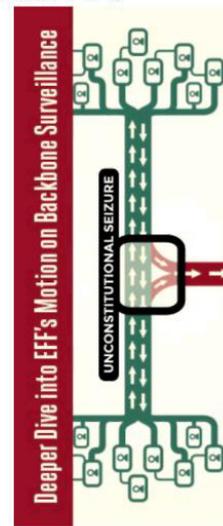
12-13/05 Such operations involving supply-chain interdiction are some of the most productive operations in TAO, because they pre-position access points into hard target networks around the world.



(TS//SI//NF) Left: Intercepted packages are opened carefully. Right: A "load station" implants a beacon

ELEMENTS CONCERNANT E. SNOWDEN

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Juillet 2014)



ELEMENTS DE CONTEXTE

01/07 Dans le cadre de la loi "Freedom Information Act", l'Electronic Frontier Foundation (EFF) tente un procès à la NSA et au Bureau du directeur du renseignement national pour ne pas avoir révélé des vulnérabilités O-day.

03/07 Selon Tagesschau, la NSA qualifie d' « extrémistes potentiels » ceux s'intéressant au réseau TOR. Lena Kampf, Jacob Appelbaum et John Goetz auraient analysé une partie du code source de XKEYSCORE. Ce programme surveillerait notamment les connexions réalisées au site officiel de Tor.

10/07 Après les scandales liés aux révélations de Snowden et la découverte de 2 agents double, l'Allemagne demande au représentant des services secrets américains à l'ambassade des États-Unis de quitter l'Allemagne.



21/07 À partir de cet été, les 17 agences de la Communauté du renseignement des États-Unis partageront leurs fichiers via cloud computing. Amazon Web Services (AWS) a développé ce programme en 2013. La CIA est à l'initiative de ce contrat de 600 millions \$, qui pourrait durer jusqu'à 10 ans.



23/07 Dropbox annonce une série de nouvelles fonctionnalités pour son service destiné aux entreprises visant à améliorer les outils de contrôle et de sécurité mis à disposition des clients.

14/07 The Intercept publie la liste des 138 outils développés par le JTRIG. La liste comprend 3 catégories d'outils : ceux permettant de récupérer des informations, ceux utilisés pour amplifier ou atténuer des messages diffusés sur l'Internet et ceux dits offensifs. Les programmes développés permettent notamment de lancer des attaques en déni de service, de désactiver le

23/07 Une note secrète publiée par The Intercept révèle le partenariat SIGINT, mis en place depuis fin 2012, entre la NSA et le Ministère de l'Intérieur saoudien devenu partenaire de la NSA, cette dernière fournissant une aide technique et de formation.

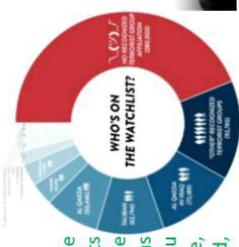
Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Août 2014)



Glenn Greenwald
 Seems clear at this point RT @agels @vruz Bruce Schneier: "I think there's a second [NSA] leaker out there."



05/08 Le gouvernement américain serait à la recherche d'un 2ème lanceur d'alertes soupçonné d'avoir communiqué des documents classifiés. Dans l'article de The Intercept, traitant de la base de données du gouvernement américain portant sur les noms d'individus soupçonnés d'être liés au terrorisme, un rapport du National Counterterrorism Center d'août 2013 est cité. A cette date, E. Snowden avait quitté son poste à la NSA. Selon G. Greenwald, l'existence d'un 2nd lanceur d'alertes ne fait aucun doute.

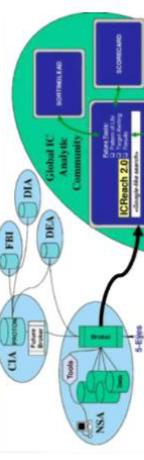


29/08 Des groupes hacktivistes se revendiquant de la mouvance Anonymous ont lancé une opération à l'encontre du GCHQ pour dénoncer la surveillance de masse effectuée par l'entité. Des sites Internet du gouvernement britannique auraient été rendus indisponibles.

01/08/14

31/08/14

ICREACH ARCHITECTURE



04/08 The Intercept révèle la nature des relations entre les services de renseignement américains et leurs homologues israéliens. La coopération entre les 2 pays remonte aux années 1960, et se serait officialisée dans le cadre d'un accord-cadre secret en 1999. La coopération inclut notamment l'accès aux signaux électroniques, l'interception de communications, l'analyse, le choix des cibles, et le financement. Selon Snowden, l'interception de communications, leur analyse, le choix des cibles, et le financement. Selon Snowden, l'interception de communications, leur analyse, le choix des cibles, et le financement. Selon Snowden, l'interception de communications, leur analyse, le choix des cibles, et le financement. Selon Snowden, l'interception de communications, leur analyse, le choix des cibles, et le financement.

ELEMENTS DE CONTEXTE

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Septembre 2014)

ELEMENTS DE CONTEXTE

06/09 Le DoJ déclassifie 2 mémos, datés de 2004, donnant les bases légales du programme STELLAR WIND, permettant à la NSA de collecter les métadonnées d'américains soupçonnés d'être affiliés à Al-Qaïda.



05/09 La FISC renouvelle l'autorisation du programme de collecte de métadonnées de la NSA. Cette nouvelle autorisation de 90 jours se justifierait par la nécessité, en l'absence de nouvelle législation, de maintenir les capacités du programme.

15/09 K. Dotcom fondateur du parti nouveau-zélandais « The Internet Party » organise une conférence avant les élections législatives pour dénoncer les programmes de surveillance dans le pays. G. Greewald est présent, ainsi qu'E. Snowden et J. Assange, par visioconférence.

14/09 Le Premier ministre nouveau-zélandais, J. Key, publie des documents appartenant au GCSB en anticipation des révélations annoncées par K. Dotcom. Selon J. Key, le gouvernement n'a jamais porté à terme le programme SPEARGUN.



11/09 Yahoo! annonce la déclassification de documents de la procédure l'opposant à la FISC en 2007 et 2008 et visant à l'obliger de fournir les données des utilisateurs à la NSA.

24/09 Suite aux révélations d'E. Snowden, Huawei devient la seule marque d'ordinateur autorisée pour les fonctionnaires chinois dans le cadre de leur emploi.

05/10 Un rapport de la Quadrennial Intelligence Community Review, de 2009 et à horizon 2025, divulgué par The Intercept, appelle les agences de renseignement américaines à recourir à l'espionnage industriel pour améliorer l'avantage concurrentiel des entreprises américaines. Les

14/10 Selon les documents divulgués par E. Snowden, le GCSB a travaillé entre 2012 et 2013 à la mise en place d'un programme de surveillance de masse ciblant les habitants de Nouvelle-Zélande. Le gouvernement aurait travaillé en secret à l'élaboration d'une loi de surveillance, adoptée en août 2013, pour rendre légal le programme nommé SPEARGUN. Les données collectées seraient accessibles à la NSA grâce à l'outil de surveillance X KEVSCOPE

30/09/14

Le programme TREASURE MAP permet d'établir « une carte interactive des réseaux Internet en temps réel »

SNOWDEN

Chronologie des divulgations de données classifiées par Edward Snowden (Octobre 2014)

10/10 Dans les dernières minutes du film documentaire « *Citizenfour* », l'existence d'un second lanceur d'alerte au sein de l'administration américaine est confirmée par E. Snowden et G. Greenwald. Elle serait la source de l'exfiltration des documents publiés en août 2014 par *The Intercept*. Ils dévoilaient que presque la moitié des personnes espionnées par la NSA n'avait aucun lien avec une entreprise terroriste.

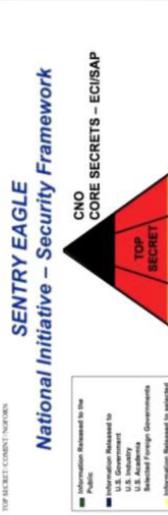
06/10 Lors d'un interview au magazine *The Nation*, E. Snowden a rappelé que sa première intention était de se réfugier en Amérique Latine. Selon lui, la CIA l'en aurait empêché et piésé en Russie à

11/10 *The Intercept* indique que la NSA déploierait des agents infiltrés dans des entreprises allemandes, chinoises, sud-coréennes et peut-être américaines. Le journal révèle également l'existence du groupe de programmes « *Sentry Eagle* » englobant les plus sensibles visant à protéger le

ELEMENTS DE CONTEXTE

01/10/14

30/10/14



SNOWDEN

