Le contrôle des services de renseignement en France.

Guilhem Marois

▶ **To cite this version:**

Guilhem Marois. Le contrôle des services de renseignement en France.. Droit. Université de Bordeaux, 2019. Français. NNT : 2019BORD0417 . tel-02497072

HAL Id: tel-02497072
https://theses.hal.science/tel-02497072

Submitted on 3 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

université de BORDEAUX

THÈSE PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (E.D. 41)

SPÉCIALITÉ DROIT PUBLIC

Par **Guilhem MAROIS**

LE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT EN FRANCE

Thèse dirigée par

M. Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN

Professeur à l'Université de Bordeaux

Soutenue le 18 décembre 2019

Membres du jury :

Monsieur le général de brigade Jean-Marc CESARI
Sous-directeur de l'anticipation opérationnelle de la Gendarmerie nationale, *Membre invité*

Monsieur Éric DÉNÉCÉ
Docteur en science politique HDR, Directeur du Centre français de recherche sur le renseignement, *Rapporteur*

Monsieur Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN
Professeur de droit public, Université de Bordeaux, *Directeur de recherche*

Monsieur Charles-Édouard SÉNAC
Professeur de droit public, Université de Bordeaux

Monsieur Jean-Jacques URVOAS
Maître de conférence HDR, Université de Bretagne Occidentale, *Rapporteur*

L’Université de Bordeaux n’entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses.

Ces opinions devront être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je remercie Monsieur le Professeur Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN qui a accepté de bien vouloir encadrer mes recherches et qui m'a apporté de nombreux et précieux conseils.

Je tiens également à remercier mes différents chefs et tous mes personnels pour leur patience et leur compréhension.

Je remercie mes amis pour leurs encouragements, notamment ceux qui travaillent dans les services de renseignement des premier et second cercles, qui m'ont apporté de nombreuses précisions pratiques et qui m'ont permis d'appréhender les différentes facettes du contrôle du renseignement, notamment Amaury, Julien, Cédric, Mickaël, Sébastien, Eric, Richard et Vincent.

Je remercie ma famille, mes frère et sœurs et mes neveux et nièces, pour leur soutien et tout particulièrement mes parents pour leurs conseils et le suivi attentif de mon travail. Enfin, je remercie mon épouse, Justine, pour son écoute attentionnée, sa patience et son soutien tout au long de ces années et notre fille, Magdalena, pour sa présence.

Aux membres de la communauté française du renseignement,
Aux membres des forces armées et des forces de sécurité intérieure,
morts pour la sécurité de leurs concitoyens.

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
BCRA	Bureau central de renseignement et d'action
BCRAM	Bureau central de renseignement et d'action militaire
BCRP	Bureau central du renseignement pénitentiaire
BLAT	Bureau de lutte antiterroriste
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CCI	Centres de coordination interarmées
CCSDN	Commission consultative du secret de la défense nationale
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CGA	Contrôle général des armées
CGEIET	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CGLPL	Contrôleur général des lieux privatifs de liberté
CIA	*Central Intelligence Agency*
CIR	Comité interministériel du renseignement
CNCHD	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CNCIS	Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité
CNCTR	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
CNDS	Commission nationale de déontologie de la sécurité
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNR	Coordonnateur national du renseignement
CNRLT	Coordonnateur national du renseignement et de la lutte antiterroriste
cons.	Considérant
CSDN	Commission du secret de la défense nationale
CSI	Conseil de sécurité intérieure
CVFS	Commission de vérification des fonds spéciaux
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire

DCRG	Direction centrale des renseignements généraux
DCRI	Direction centrale du renseignement intérieur
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DGER	Direction générale des études et recherches
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure
DGSI	Direction générale de la sécurité intérieure
DGSS	Direction générale des services spéciaux
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DPR	Délégation parlementaire au renseignement
DPSD	Direction de la protection et de la sécurité de la défense
DRM	Direction du renseignement militaire
DRPP	Direction du renseignement de la Préfecture de police de Paris
DRSD	Direction du renseignement et de la sécurité de la défense
DST	Direction de la surveillance du territoire
EMOPT	État-major opérationnel de prévention du terrorisme
FIJAIT	Fichier national des auteurs d'infractions terroristes
FPR	Fichier des personnes recherchées
FSIPRT	Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste
GIC	Groupement interministériel de contrôle
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
Ibid.	*Ibidem*
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGGN	Inspection générale de la gendarmerie nationale
IGJ	Inspection générale de la justice
IGPN	Inspection générale de la police nationale
IGS	Inspection générale des services

IGSJ	Inspection générale des services judiciaires
ISR	Inspection des services de renseignement
JORF	Journal officiel de la République française
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
NSA	*National Security Agency*
op. cit.	*Opus citatum*
PNOR	Plan national d'orientation du renseignement
PNR	*Passenger Name Record*
SCRT	Service central du renseignement territorial
SDAO	Sous-direction de l'anticipation opérationnelle
SDECE	Service de documentation extérieure et de contre-espionnage
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
TAJ	Traitement des antécédents judiciaires
TRACFIN	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
UCLAT	Unité de coordination de la lutte antiterroriste

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE : LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS

Chapitre 1 : Le contrôle administratif interne

Section 1 : L'organisation d'un contrôle hiérarchique

Section 2 : La mise en place progressive d'organes spécifiques dédiés à l'orientation et au contrôle des services de renseignements

Chapitre 2 : Les autorités administratives indépendantes et le contrôle de l'activité de renseignement

Section 1 : Le contrôle indépendant, un système de contrôle atypique et diversifié

Section 2 : Le renouveau du contrôle administratif indépendant spécifique : la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

DEUXIÈME PARTIE : LES CONTRÔLES EXTERNES

Chapitre 1 : Le contrôle parlementaire des services de renseignement

Section 1 : La place limitée des parlementaires dans le contrôle du renseignement

Section 2 : Le développement progressif d'un contrôle parlementaire en France

Chapitre 2 : Le contrôle juridictionnel en développement

Section 1 : Le juge administratif, juge compétent en matière de renseignement

Section 2 : L'intervention d'autres juridictions nationales et européennes dans le contrôle du renseignement

CONCLUSION

INTRODUCTION

1. Le renseignement est l'un des plus vieux métiers du monde. Sun Tzu expliquait dans son ouvrage de stratégie militaire, L'Art de la guerre, qu' « *une armée sans agents secrets est un homme sans yeux ni oreilles* ». Depuis une dizaine d'années, le renseignement est très régulièrement au cœur de l'actualité alors qu'il a longtemps été délaissé tant par les autorités politiques du Gouvernement et du Parlement, que par les citoyens. Mais, « *la décennie qui vient de s'écouler, de l'attaque des Tours jumelles du World Trade Center aux révélations de l'objecteur de conscience Snowden, a fait entrer comme jamais le renseignement dans le champ du débat public* »[1].

2. En France, le renseignement a longtemps eu une connotation négative, renvoyant à une image de barbouzes, alors que dans certains pays, cette même activité est considérée comme une activité de *gentleman*, qualifiée d'*intelligence*. Montesquieu, dans De l'esprit des lois, n'estimait-il pas que « *l'espionnage serait peut-être tolérable s'il pouvait être exercé par d'honnêtes gens ; mais l'infamie nécessaire de la personne peut faire juger de l'infamie de la chose* »[2]. Du fait d'une activité couverte par le secret, le citoyen n'a eu longtemps connaissance que des échecs des services de renseignement, relatés par les médias. En effet, « *en l'absence d'autres informations, ils se concentrent sur les scandales et échecs plutôt que sur les succès* »[3]. La connaissance partielle des réussites est beaucoup plus récente, avec un développement de la communication politique sur les attentats déjoués ou les affaires de contre-espionnage. Ce ressenti négatif pour le renseignement trouve également son origine dans le secret qui couvre les activités des services de renseignement et qui laisse place à l'imagination et aux fantasmes.

1 COUSSERAN Jean-Claude et HAYEZ, Philippe, « Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie », *Odile Jacob*, 2015, p. 7.

2 Montesquieu, De l'esprit des lois, Livre XII, Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec le citoyen, Chapitre XXIII, Des espions dans la monarchie.

3 ARBOIT, Gérald et MATHIEN, Michel, « Médias et exploitation politique des services de renseignement », *Annuaire français de relations internationales*, 2005, volume n° 6, p. 464-481.

3. Comme l'expliquait Guy Carcassonne, « *le secret, parfois, n'était que de Polichinelle* », « *chacun savait que des conversations téléphoniques étaient écoutées et des fonds spéciaux mis à la disposition du gouvernement* » estimant alors que « *le silence maintenu sur les unes et les autres a surtout eu pour effet d'en rehausser l'importance, fantasmique à l'occasion, dans l'esprit du public* »[4]. Une réelle évolution de la volonté de transparence est apparue notamment parce que « *les citoyens semblent avoir mûri, élevant le niveau de leur exigence* »[5].

4. L'activité du renseignement est difficile à définir, tout comme l'organisation des services de renseignement français dont l'architecture complexe résulte de l'histoire de notre pays (§1). Cette activité, de par sa nature, porte atteinte à plusieurs libertés fondamentales, pourtant protégées par de nombreuses normes nationales et internationales (§2), d'où la nécessité d'instaurer un contrôle, qui revêt différentes formes et qui s'est développé avec la demande de plus en plus importante de transparence de l'action publique (§3).

§1 : Le renseignement : définitions et organisation

5. Comprendre l'activité de renseignement n'est pas aisé. Il faut d'abord pouvoir définir l'activité qui va au-delà de la simple définition donnée par le Larousse : « *activité visant à acquérir et à tenir à jour la connaissance de l'ennemi ou des puissances étrangères* ». Mais, il n'existe pas une seule définition de l'activité de renseignement (A). Il convient ensuite de présenter l'architecture des services de renseignement français, issue de l'histoire et qui s'avère d'une rare complexité (B).

A/ L'activité de renseignement

6. Le renseignement est une politique publique si particulière qu'elle n'a longtemps pas eu de **définition**. Ainsi, c'est progressivement que s'est dessiné le contour des activités de renseignement avant qu'elles ne soient définies légalement en France.

4 CARCASSONNE, Guy, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, pp. 17-23.
5 *Ibid.*

7. Il est très difficile d'obtenir une définition scientifique du renseignement car, même si cette notion est « *presque aussi ancienne que celle de l'espionnage et que l'histoire* », elle « *ne se laisse pas facilement appréhender* »[6]. Plusieurs tentatives de définition peuvent cependant être soulignées. Ainsi, Jean-Pierre Vernant estimait que le renseignement était « *un ensemble complexe, mais très cohérent, d'attitudes mentales, de comportements intellectuels qui combinent le flair, la sagacité, la prévision, la souplesse d'esprit, la feinte, la débrouillardise, l'attention vigilante, le sens de l'opportunité, des habilités diverses, une expérience longuement acquise* »[7]. Lowenthal le définissait quant à lui comme un « *processus par lequel des informations spécifiques importantes pour la sécurité nationale sont demandées, collectées, analysées et fournies* »[8]. Pour Jean-Claude Cousseran et Philippe Hayez, « *le renseignement n'a d'autre but que de faciliter le processus de décision des autorités* » autour de trois objectifs que sont : « *prévenir la surprise stratégique* », « *protéger l'État contre ses ennemis* » et « *sécuriser le fonctionnement de la société démocratique* »[9].

8. En France, la politique publique de renseignement et les activités des services de renseignement sont longtemps restées sans définition légale. Une première définition apparaît dans le Livre blanc pour la défense et la sécurité de 2008 dans lequel il est précisé que « *le renseignement a pour objet de permettre aux plus hautes autorités de l'État, à notre diplomatie, comme aux armées et au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, d'anticiper et, à cette fin, de disposer d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action* »[10]. Ainsi, le renseignement « *éclaire la décision autant qu'il précède, appuie et suit l'action* ». Les missions dévolues aux services de renseignement n'étaient alors définies que par des textes de valeur décrétale ou réglementaire, principalement les textes de création des différents services qui seront étudiés ultérieurement.

9. Il a fallu attendre la loi renseignement, adoptée le 24 juillet 2015[11], pour que le renseignement soit enfin défini par le législateur. Ainsi, l'article 2 de la loi, codifié à l'article L811-1 du code de la sécurité intérieure, définit la politique publique de renseignement comme concourant « *à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation* ». Le législateur a également précisé que

6 COUSSERAN Jean-Claude et HAYEZ, Philippe, *op. cit.*, p. 15.
7 Propos cités, *op. cit.*, p. 17.
8 *Ibid*.
9 *Ibid*., p. 24.
10 Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2008, p. 133.
11 Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, J.O.R.F. du 26 juillet 2015, p. 12 735.

cette politique « *relève de la compétence exclusive de l'État* », excluant ainsi toute possibilité de sous-traitance et de privatisation du renseignement.

10. L'article L811-2 du code de la sécurité intérieure précise quant à lui que les services de renseignement « *ont pour mission, en France et à l'étranger, la recherche, la collecte, l'exploitation et la mise à disposition du Gouvernement des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques ainsi qu'aux menaces et aux risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation* », reprenant ainsi une définition unique de l'activité de renseignement pour l'ensemble des services de renseignement français.

11. La présentation du **cycle du renseignement** est fondamentale pour comprendre le rôle de chacun des acteurs de la politique publique du renseignement. Là encore, comme pour la définition du renseignement, la présentation du cycle du renseignement a fait l'objet de nombreuses études. Lowenthal présentait un cycle du renseignement constitué de sept phases (orientation, collecte, traitement, analyse, dissémination, consommation, *feed-back*). Aujourd'hui, de manière assez générale, ce cycle est présenté autour de quatre phases.

1. l'orientation générale,
2. la recherche,
3. l'exploitation,
4. la diffusion.

12. L'activité de renseignement commence par une phase d'orientation générale. C'est le rôle des autorités politiques qui vont transmettre une expression des besoins en fonction des menaces ou des intérêts diplomatiques liés à l'actualité. Puis, les services de renseignement procèdent à la recherche du renseignement, après avoir établi un plan de recherche. Ils déterminent également les moyens à mettre en œuvre pour parvenir aux objectifs fixés. Les différentes sources de renseignement sont : le renseignement d'origine source ouverte (ROSO ou *OSINT* pour *Open Source Intelligence*), le renseignement d'origine humaine (ROHUM ou *HUMINT* pour *Human Intelligence*), le renseignement d'origine technique (*SIGINT* pour *Signals Intelligence*) et ses différentes composantes[12]. C'est la combinaison de ces modes de recherche qui caractérise l'activité des services de renseignement.

12 Renseignement d'origine électromagnétique (ROEM ou *SIGINT*), Renseignement d'origine électronique (*ELINT*), Renseignement d'origine imagerie (ROIM ou *IMINT*).

13. Le renseignement d'origine source ouverte couvre l'ensemble des informations accessibles à tous. Ces informations représentent une part de plus en plus importante du travail des services de renseignement. Comme le présentent Sébastien Laurent et Olivier Forcade : « *le préfet Rémy Pautrat, ancien directeur de la Direction de la surveillance du territoire* […] *estimait que le renseignement ouvert représentait 80 % du renseignement utile* » et « *l'amiral Pierre Lacoste qui dirigea la Direction générale de la sécurité extérieure* […] *évaluait pour sa part à 95 % l'information ouverte* »[13]. Aujourd'hui, ce constat serait plus important encore puisque le développement de l'informatique, d'internet et des réseaux sociaux permet d'obtenir un maximum d'informations en source ouverte. Une des difficultés est alors de « *savoir maîtriser les flux d'information (ouverte)* »[14].

14. Le renseignement d'origine humaine est le moyen le plus ancien utilisé par les services de renseignement. Il s'agit d'utiliser une source humaine pour obtenir une information. Cette source est alors suivie par des officiers traitants qui l'orientent en fonction de leurs intérêts. Pour recruter une source, l'officier traitant s'appuie principalement sur un des quatre leviers, généralement présentés sous l'acronyme *M.I.C.E.* pour *Money*, *Ideology*, *Coercion*, *Ego* (l'argent, l'idéologie, la coercition ou l'ego). Si l'utilisation de l'argent, de l'idéologie ou de l'ego ne posent pas de difficulté, celle de la coercition en pose plus. C'est l'exemple de l'utilisation de la torture. Récemment, des cas de torture ont été révélés dans les prisons secrètes européennes utilisées par certains services de renseignement des États-Unis ou des cas de traitements dégradants dans la prison de Guantanamo, dans laquelle se sont rendus des agents de la Direction de la surveillance (DST) du territoire ou de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)[15].

15. L'évolution technologique a commencé avec les interceptions téléphoniques dès la fin du XX^{ème} siècle mais le renseignement d'origine électromagnétique ou le renseignement d'origine imagerie se sont considérablement développés après la Seconde Guerre mondiale. Ce renseignement d'origine technique a pris une importance considérable et est aujourd'hui très vaste. En effet, « *les moyens techniques comprennent l'interception des communications et son corollaire, le déchiffrement ainsi que l'imagerie, c'est-à-dire les photos ou films pris à*

13 FORCADE, Olivier et LAURENT, Sébastien, « Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain », *Armand Colin*, 2005, p. 31.

14 *Ibid*.

15 « La DST et la DGSE auraient interrogé illégalement les Français de Guantanamo », *Le Monde*, 5 juillet 2006.

l'aide des satellites, d'avions espions et de drones »[16]. En France, la DGSE est le leader en la matière, notamment sa très puissante direction technique. Elle partage également les satellites d'observation *Helios* avec la Direction du renseignement militaire (DRM). Mais, ce renseignement issu des nouvelles technologies n'est pas sans faille, comme le montrent par exemple les attentats du 11 septembre 2001, et le « *Humint demeure nécessaire, non seulement pour interpréter le Sigint, mais surtout parce qu'il fournit des renseignements d'un autre ordre, celui que les plus puissants systèmes d'écoutes ne peuvent intercepter* »[17].

16. Après avoir recueilli le renseignement, les services de renseignement procèdent à l'exploitation qui va permettre de mettre en relief une information ou une donnée par la vérification, le recoupement et l'analyse. En effet, récupérer l'information n'est pas suffisant car « *le renseignement n'est pas l'information* »[18]. L'analyse va permettre de conforter l'information et de lui donner un sens car « *un renseignement est un produit fini, élaboré afin de répondre à une demande exprimée. Il est le résultat de la synthèse des informations recherchées, validées et interprétées, quelle que soit leur origine, secrète ou non* »[19].

17. Enfin, pour finaliser ce cycle, une synthèse du renseignement est élaborée puis diffusée aux autorités. Ces dernières, en fonction des renseignements transmis, vont de nouveau orienter la recherche.

B/ Historique des services de renseignement français

18. L'organisation française des services de renseignement résulte d'une histoire complexe. Franck Bulinge dresse un constat particulièrement riche sur les origines historiques de cette organisation du renseignement français. Il reprend les travaux de Jean-Pierre Alem[20], selon lequel « *les premières traces écrites d'un recours organisé à l'espionnage militaire remonteraient à la bataille de Bouvines, en 1214, au cours de laquelle Philippe Auguste dispose d'espions qui le tiennent informé de tous les mouvements de son adversaire* »[21].

16 DÉNÉCÉ, Éric, « Renseignement et contre-espionnage : actions clandestines, technologies, services secrets », *Hachette*, 2007, p. 80.
17 FORCADE, Olivier et LAURENT, Sébastien, *op. cit.*, p. 43.
18 DÉNÉCÉ, Éric, « Les services secrets », *E/P/A*, 2008, p. 17.
19 *Ibid.*
20 ALEM, Jean-Pierre, « L'espionnage, histoires et méthodes », *Lavauzelle*, 1987.
21 BULINGE, Franck, « De l'espionnage au renseignement », *Vuibert*, 2012, p. 25.

19. La mise en place des premières structures permanentes relèverait de l'œuvre de Richelieu qui fut « *sans doute le premier véritable architecte des services de renseignement* »[22], avec notamment l'instauration d'un cabinet noir « *dédié à l'interception des correspondances* ». Puis, le renseignement s'est structuré autour du Secret du Roi, « *véritable service de renseignement et d'action qui recrute des agents et distribue des fonds* ». Louis XV, qui dirige personnellement et directement ce service, « *intègre ainsi le renseignement en tant que soutien à la décision et à l'action politique et diplomatique* »[23]. Sous Napoléon, plusieurs services de renseignement sont créés pour maintenir une concurrence et « *pouvoir les faire contrôler les uns par les autres* »[24]. Plusieurs hommes forts du régime napoléonien se font remarquer par l'utilisation massive du renseignement : Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord[25] ou Fouché[26]. L'organisation du renseignement évolue encore, notamment le renseignement militaire, mais se fige progressivement à la fin du XIX^{ème} siècle. Doivent alors être distingués, d'une part le Deuxième bureau du ministère de la Guerre (avec notamment sa section de renseignements instaurée en 1899 chargée de l'espionnage) et, d'autre part, la Sûreté générale sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, avec notamment le Contrôleur général des services de la surveillance du territoire, instauré en 1899 et chargé du contre-espionnage et de la sûreté publique[27]. L'affaire Dreyfus marquera par ailleurs la montée en puissance du rôle du ministère de l'Intérieur dans la mission de renseignement, jusque là dominée par le ministère de la Guerre.

20. Pendant la Seconde Guerre mondiale, le renseignement extérieur de la France libre s'organise dès 1942 autour du Bureau central de renseignements et d'action militaire (BCRAM) qui deviendra quelques mois plus tard le Bureau central de renseignement et d'action (BCRA), commandé alors par le capitaine Dewavrin (connu sous le pseudonyme de Passy). En 1943, une tentative d'unification des services de la France libre aboutit à la création de la Direction générale des services spéciaux (DGSS) le 27 novembre 1943, placée sous l'autorité du président du Comité français de la libération nationale. Le 26 octobre 1944, la DGSS est remplacée par la Direction générale des études et recherches (DGER).

22 *Ibid*.
23 *Ibid*., p. 27.
24 *Ibid*., p. 28.
25 Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord (1754-1838) est un diplomate qui fut notamment ministre du Consulat puis ministre de l'Empire en charge des affaires étrangères. En cette qualité, il dirigea le service de renseignement des Relations extérieures.
26 Joseph Fouché (1759-1820) fut ministre du Consulat puis ministre de l'Empire en charge de la police. Il dirigea la police secrète et le service de contre-espionnage de Napoléon.
27 Décret du 20 août 1899 portant création du contrôleur général chargé de la Surveillance du territoire, B.O.M.I., 1899, n° 9, pp. 153-154.

21. La DGER sera à son tour remplacée par le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) le 28 décembre 1945[28]. Il est chargé de « *rechercher à l'étranger tous les renseignements et toute la documentation susceptibles d'informer le gouvernement ; détecter et signaler aux administrations intéressées les agents des puissances étrangères dont l'action serait susceptible de nuire à la défense nationale ou à la sûreté de l'État* »[29].

22. Le renseignement intérieur se structure autour de la Direction de la surveillance du territoire (DST) recréée le 16 novembre 1944[30] et de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG). En 1949, la DST est chargée « *de la recherche, du contrôle et de la répression de toutes les activités secrètes de l'étranger dans les départements* »[31] et la DCRG est chargée « *de la recherche et de la centralisation des renseignements d'ordre politique, social et économique, nécessaires à l'information du Gouvernement* »[32].

23. L'organisation bicéphale du renseignement – extérieur et intérieur – se fige, construite autour des frontières. Elle va perdurer pendant la Guerre froide, non sans tensions entre ces deux services de renseignement. Par exemple, l'affaire des étudiants vietnamiens en France pour laquelle une enquête menée par la DST mettra en avant une possible revente d'un rapport classifié du SDECE par des officiers généraux. Mais c'est surtout l'affaire Farewell, une des plus grandes réussites du renseignement français, qui illustre le climat d'opposition entre la DST et le SDECE. En effet, la DST a traité une source du KGB, empiétant ainsi sur la compétence du renseignement extérieur. Le directeur de la DST, Marcel Chalet, reconnaîtra en 2009 qu' « *il était capital de le* [François Mitterrand] *convaincre que nous devions poursuivre l'affaire, même si elle était hors du champ de notre compétence* »[33]. La DST était alors « *sortie de son rôle* »[34].

28 Décret du 28 décembre 1945, non publié.
29 FAURE, Claude, « Bref historique des services de renseignement et de sécurité français contemporains », *Revue historique des armées*, n° 247, 2007, p. 3.
30 Ordonnance du 16 novembre 1944 relative à l'organisation du ministère de l'Intérieur, J.O.R.F. du 17 novembre 1944, p. 1 345.
31 Décret n° 49-242 du 23 février 1949 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, J.O.R.F. du 24 février 1949, p. 1 990.
32 *Ibid.*
33 CEAUX, Pascal et MONTAUT, Jean-Marie, « L'ex patron de la DST raconte les coulisses de l'affaire Farewell », L'express, 23 septembre 2009.
34 DÉNÉCÉ, Éric, « La véritable portée de l'affaire Farewell », *CF2R*, 2 octobre 2009.

24. Il faut attendre le début des années 1980 pour qu'une redéfinition des missions de la DST et de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui a remplacé le SDECE, soit clairement établie. Ainsi, la DGSE se voit confier comme mission « *au profit du Gouvernement, et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences* »[35]. La DST reçoit quant à elle pour mission de « *rechercher et prévenir, sur le territoire de la République française, les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays, et, plus généralement, pour lutter contre ces activités* »[36]. La répartition des compétences entre ces deux services s'atténue cependant avec la chute du Mur de Berlin en 1989 car les frontières tendent à disparaître. Comme le démontre Gérald Arboit, c'est plus largement une remise en cause du renseignement et de l'utilité des services qui apparaît alors. Il s'agit d'une « *crise de confiance* », car « *dans les milieux politiques comme au sein des médias, voire des opinions publiques européennes, on se demande si les espions étaient encore nécessaires à l'ère d'un monde unipolaire* »[37].

25. En parallèle à ces deux services de renseignement, dits généralistes, d'autres services de renseignement ont été progressivement créés ou restructurés. Ainsi, en 1981, la Direction de la sécurité militaire (DSM) est remplacée par la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) qui reçoit mandat d'assister le ministre de la Défense pour « *assumer ses responsabilités* […] *en matière de protection et de sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles* ». Ainsi, elle est chargée de plusieurs missions : « *participer à l'élaboration et à l'application des mesures à prendre en matière de protection et de sécurité* », « *prévenir et rechercher les atteintes à la défense nationale* », « *assurer la protection des personnes susceptibles d'avoir accès à des informations protégées ou à des zones, des matériels ou des installations sensibles* »[38]. Cette direction a vu ces

35 Décret n° 82-306 du 2 avril 1982 portant création d'une direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), placée sous l'autorité d'un directeur général relevant directement du ministère de la Défense et nommé par décret en Conseil des ministres, J.O.R.F. du 4 avril 1982, p. 1 034.

36 Décret n° 82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire, J.O.R.F. du 26 décembre 1982, p. 3 864.

37 ARBOIT, Gérald et MATHIEN, Michel, *op. cit*.

38 Décret n° 81-1041 du 20 novembre 1981 fixant les attributions de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense et portant suppression de la Direction de la sécurité militaire, J.O.R.F. du 24 novembre 1981, p. 3 191.

compétences modifiées à plusieurs reprises et a changé d'appellation en 2016, devenant la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)[39].

26. La guerre du Golfe, à laquelle la France a participé, a mis en avant de réelles carences en matière de renseignement militaire et l'absence de renseignement d'appui aux opérations militaires. Sous l'impulsion de Pierre Joxe, ministre de la Défense, une Direction du renseignement militaire est instituée en 1992[40]. Cette structure a permis de fusionner l'ensemble des services de renseignement des armées et son décret de création précise qu'elle « *satisfait les besoins en renseignement d'intérêt militaire* » du chef d'état-major des armées, des autorités et organismes militaires et des autorités et organismes gouvernementaux. Enfin, plusieurs autres services étaient en charge d'une mission de renseignement : la puissante direction centrale des renseignements généraux (DCRG), les renseignements généraux de la Préfecture de police de Paris (RGPP), la gendarmerie nationale avec son bureau du renseignement (BRENS), les services des douanes avec la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) créée en 1988[41] ou encore les services du ministère de l'Économie avec la cellule de Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) instaurée en 1990[42].

27. L'architecture des services à l'aube du XXI^{ème} siècle, fruit de l'histoire, est complexe. Outre le fait que certains services semblent avoir une compétence généraliste (DGSE et DST), alors que d'autres sont véritablement spécialisés sur une thématique précise (DNRED ou TRACFIN), certains services sont rattachés directement à une autorité ministérielle (DGSE ou DPSD) alors que d'autres sont rattachés à un directeur général d'administration (DST, DCRG, DNRED) ou au chef d'état-major des armées (DRM).

28. A la fin des années 2000, alors que les parlementaires s'intéressent à l'activité des services de renseignement et tentent de mettre en place une instance de contrôle, vint la question des services concernés par ce contrôle. Le projet de loi prévoyait d'inclure cinq

39 Décret n° 2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense, J.O.R.F. du 9 octobre 2016, texte n° 13.

40 Décret n° 92-523 du 16 juin 1992 portant création de la direction du renseignement militaire, J.O.R.F. du 17 juin 1992, p. 7 900.

41 Arrêté du 1er mars 1988 portant création de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et réorganisation du service des autorisations financières et commerciales, J.O.R.F. du 9 mars 1988, p. 3 144.

42 Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), J.O.R.F. du 10 mai 1990, p. 5 554.

services (DGSE, DST, DCRG, DRM et DPSD). Il résulte des différents débats parlementaires qu'un consensus s'est établi autour de sept services qui prennent alors la qualification législative de services spécialisés de renseignement. La loi du 9 octobre 2007 a en effet retenu la DGSE, la DST, la DCRG, la DRM, la DPSD, mais a également inclus la DNRED et TRACFIN. Rapidement, ces services ont constitué le « premier cercle » des services de renseignement. Plusieurs services, non retenus par le législateur pour intégrer le premier cercle, auraient pu y figurer : les RGPP, le bureau renseignement de la sous-direction de la défense et de l'ordre public de la gendarmerie nationale[43], la Délégation des affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense ou encore le Centre d'analyse et de prévision (CAP) du ministère des Affaires étrangères[44].

29. C'est concomitamment qu'une importante réforme du renseignement intérieur va encore faire évoluer cette architecture. En effet, les deux services de renseignement du ministère de l'Intérieur (DST et DCRG) sont fusionnés au sein d'une seule direction, la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI). Celle-ci reçoit pour mission de « *lutter, sur le territoire de la République, contre toutes les activités susceptibles de constituer une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation* »[45], mission particulièrement détaillée à l'article 1er du décret[46]. En parallèle est créée la sous-direction de l'information générale (SDIG) qui est placée au sein de la direction centrale de la sécurité publique et qui est responsable, dans chaque département, de « *l'information du représentant de l'État et du Gouvernement* »[47].

---

43 La loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale (J.O.R.F. du 6 août 2009, p. 13 112) a par ailleurs rappelé que la gendarmerie « *contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations* ».

44 Le centre d'analyse et de prévision est chargé de « *la préparation des décisions du ministre des affaires étrangères en matière de relations extérieures* » et d'effectuer « *des études et des recherches sur les questions internationales* ». Il a été remplacé en 2012 par le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie.

45 Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur, J.O.R.F. du 28 juin 2008, texte n° 4.

46 *Ibid*., article 1er : « *La direction centrale du renseignement intérieur a compétence pour lutter, sur le territoire de la République, contre toutes les activités susceptibles de constituer une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. A ce titre : a) elle est chargée de prévenir les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances ou des organisations étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays, et concourt à leur répression ; b) elle participe à la prévention et à la répression des actes terroristes ou visant à porter atteinte à l'autorité de l'État, au secret de la défense nationale ou au patrimoine économique du pays ; c) elle contribue à la surveillance des communications électroniques et radioélectriques susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'État ainsi qu'à la lutte, en ce domaine, contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication ; d) elle participe également à la surveillance des individus, groupes, organisations et à l'analyse des phénomènes de société, susceptibles, par leur caractère radical, leur inspiration ou leurs modes d'action, de porter atteinte à la sécurité nationale* ».

47 Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique, J.O.R.F. du 1er juillet 2008, p. 10 554.

30. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 a confirmé les orientations retenues en retenant ces six services, dont deux à compétence générale (la DGSE et la DCRI) et quatre à compétence spécialisée (la DRM, la DPSD, la DNRED et TRACFIN). Le premier décret à utiliser la terminologie de services spécialisés est un décret du 4 septembre 2009[48] qui concerne les six services retenus préalablement par la loi sur la délégation parlementaire au renseignement.

31. Les années 2013 et 2014 sont marquées par plusieurs changements. En effet, en décembre 2013, la Direction générale de la gendarmerie nationale se dote de son propre service de renseignement : la sous-direction de l'anticipation opérationnelle, rattachée au Directeur des opérations et de l'emploi qui « *propose la doctrine* », « *traite l'information interne et externe permettant l'alerte des autorités, ainsi que le suivi des situations sensibles* », « *participe à la recherche, au recueil, à l'analyse et à la diffusion des informations de défense, d'ordre public et de sécurité nationale nécessaires à l'exécution des missions de la gendarmerie* », « *assure le traitement du renseignement opérationnel d'ordre public et du renseignement de sécurité économique* »[49]. Le 30 avril 2014, la DCRI devient la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)[50], rattachée directement au ministre de l'Intérieur. La SDIG devient alors le service central du renseignement territorial (SCRT) le 9 mai 2014[51].

32. Un décret du 12 mai 2014[52] va définir officiellement le premier cercle des services de renseignement puisqu'il précise que « *les services spécialisés de renseignement* […] *sont la direction générale de la sécurité extérieure, la direction de la protection et de la sécurité de la défense, la direction du renseignement militaire, la direction générale de la sécurité intérieure, le service à compétence nationale dénommé direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et le service à compétence nationale dénommé traitement du*

48 Décret n° 2009-1095 du 4 septembre 2009 relatif aux modalités d'application de la dérogation à la règle du secret professionnel au profit des services de renseignements spécialisés, J.O.R.F. du 6 septembre 2009, p. 14 773.

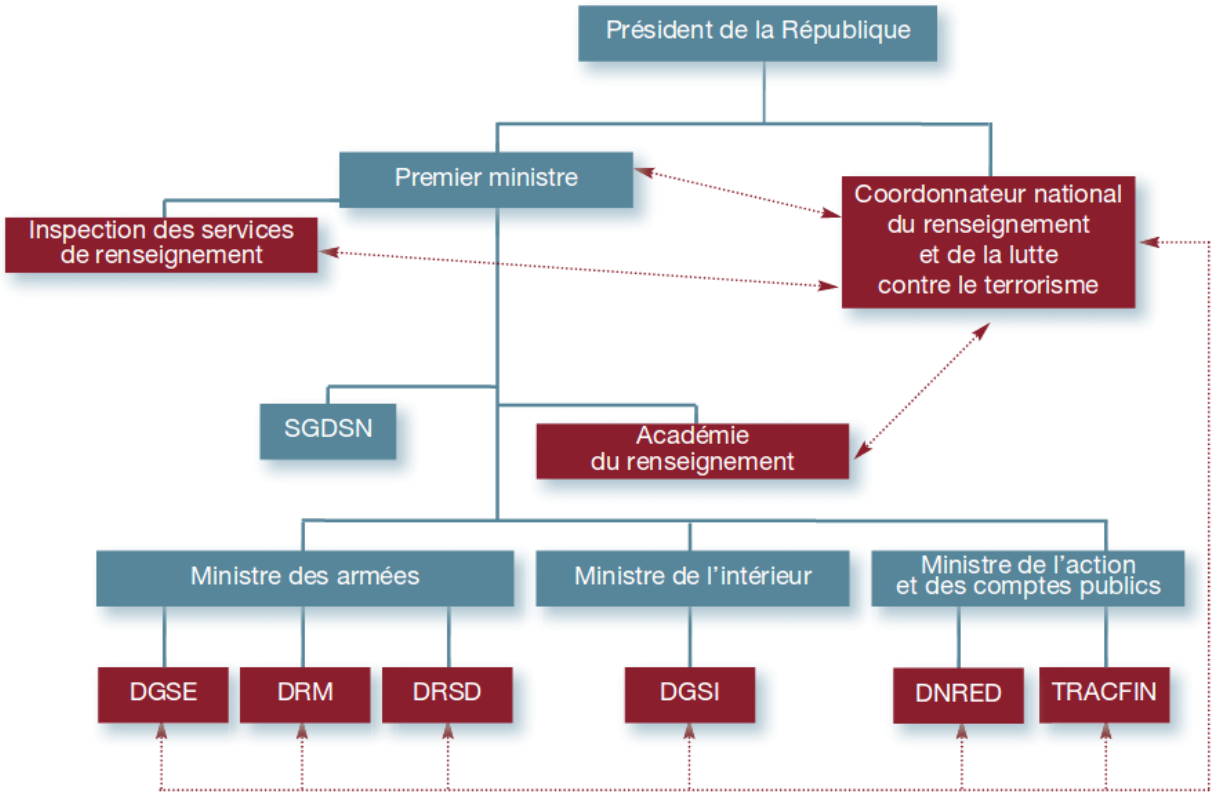
49 Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, J.O.R.F. du 18 décembre 2013, texte n° 27.

50 Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 2 mai 2014, texte n° 23.

51 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, J.O.R.F. du 10 mai 2014, texte n° 24.

52 Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement, J.O.R.F. du 14 mai 2014, p. 7 968.

renseignement et action contre les circuits financiers clandestins ». Par ailleurs, c'est ce décret qui définit – pour la première fois – la communauté française du renseignement en ajoutant à ces six services spécialisés, le coordonnateur national du renseignement (créé par la loi de programmation militaire de juillet 2009[53], fonction modifiée en juin 2017[54] devenant le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme) et l'académie du renseignement (créée le 13 juillet 2010[55])



Présentation de la Communauté française du renseignement

Source : Académie du renseignement – 2019

53 Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, J.O.R.F. du 31 juillet 2009, p. 12 713.

54 Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme, J.O.R.F. du 15 juin 2017, texte n° 1.

55 Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement, J.O.R.F. du 16 juillet 2010, texte n° 1.

33. La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a permis d'étendre l'emploi des techniques de recueil de renseignement à d'autres services que les six services spécialisés (article L811-4 du code de la sécurité intérieure) et a également élargi le périmètre de la délégation parlementaire au renseignement à l'ensemble des services des premier et deuxième cercles. Deux décrets d'application ont ainsi défini officiellement ces deux cercles : un décret du 28 septembre 2015[56] qui a repris les dispositions antérieures pour les services spécialisés du premier cercle et un décret du 11 décembre 2015[57] qui a désigné les services du second cercle. Dorénavant, les deux cercles du renseignement sont codifiés respectivement aux articles R811-1 et R811-2 du code de la sécurité intérieure.

34. Quelques évolutions structurelles continuent de changer l'organisation des services de renseignement. Par exemple, un bureau du renseignement pénitentiaire a été instauré en juin 2015[58]. L'article 14 de la loi renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme de 2016[59] a donné au gouvernement la possibilité de mettre en place un service de renseignement pénitentiaire. En janvier 2017, un décret a désigné les services du ministère de la Justice autorisés à recourir aux techniques de recueil de renseignement (le bureau central du renseignement pénitentiaire et les cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire)[60], avant que le Service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) ne devienne, en 2019, un service à compétence nationale[61].

56 Décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement, J.O.R.F. du 29 septembre 2015, p. 17 344.

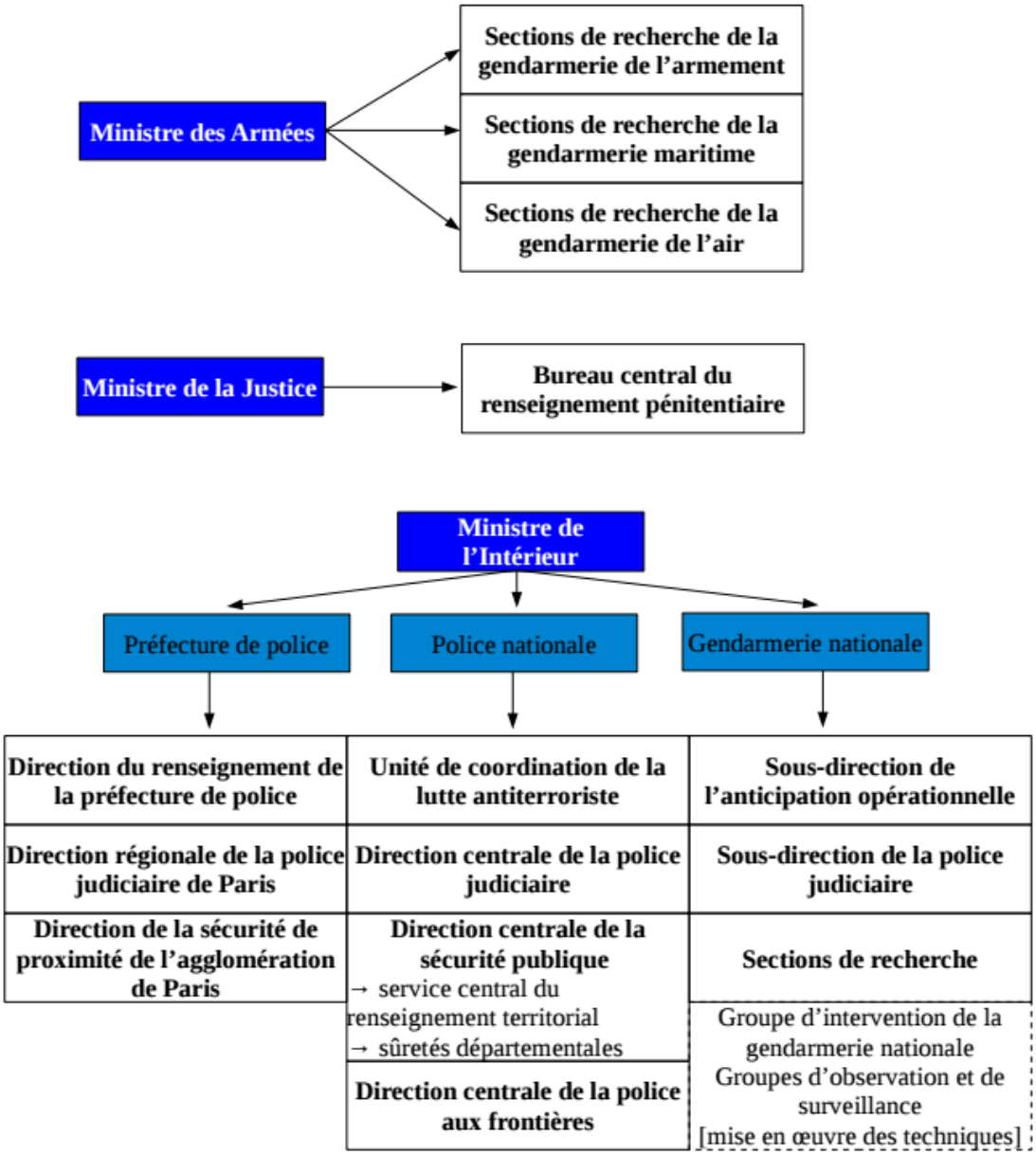
57 Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L811-4 du code de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 12 décembre 2015, p. 22 978.

58 Arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire, J.O.R.F. du 21 juillet 2015, texte n°4.

59 Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, J.OR.F. du 4 juin 2016, texte n° 1.

60 Décret n° 2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la Justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L811-4 du code de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 17 janvier 2017, texte n° 28.

61 Arrêté du 29 mai 2019 portant création et organisation d'un service à compétence nationale dénommé « Service national du renseignement pénitentiaire », J.O.R.F. du 30 mai 2019, texte n° 25.



Présentation du second cercle des services de renseignement

§ 2 : Des droits et libertés menacés par l'activité de renseignement

35. L'activité de renseignement porte – par nature – atteinte à plusieurs droits et libertés. Ces derniers bénéficient pourtant d'une protection juridique importante (A). Certaines restrictions, prévues par le pouvoir constituant ou le législateur, peuvent cependant y être apportées, notamment pour permettre une conciliation des libertés et de l'ordre public (B).

A/ Des libertés menacées nombreuses et diversement protégées

36. La liste des libertés fondamentales qui peuvent être impactées par l'activité des services de renseignement est vaste, tout comme les normes qui leur garantissent une protection juridique, tant au niveau national qu'au niveau supranational.

37. La première référence dans le droit français est le bloc de constitutionnalité, reconnu comme tel par le Conseil constitutionnel dans une décision du 16 juillet 1971[62] qui intègre donc les « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* », « *solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution* ». Le préambule de la Constitution renvoie à la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et à la Charte de l'environnement de 2004, promulguée le 1er mars 2005.

38. Parmi les droits et libertés garantis dans ces textes, certains peuvent rentrer en contradiction avec l'activité du renseignement. Ainsi, pour la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « *la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* » (article 2) ou encore l'article 4 définissant la liberté en ce qui « *consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ». Le texte de la Constitution *stricto sensu* garantit également certains droits, notamment à son article 66 puisque ce dernier indique que « *nul ne peut être arbitrairement détenu* ». La Constitution confie également au législateur une fonction particulièrement importante puisque, selon l'article 34, « *la loi fixe les règles concernant : les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* [...] ».

62 Conseil constitutionnel, Décision n° 71-44 D.C. du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*.

39. Le législateur a eu l'occasion à plusieurs reprises de garantir les droits et libertés. Le droit au respect de la vie privée est inscrit à l'article 9 du code civil[63] depuis la loi tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens[64]. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs évoqué la notion de « *secret de la vie privée* » dans une décision du 2 mars 2004[65], estimant qu'au même titre que la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile, ils étaient des « *droits et libertés constitutionnellement protégés* ».

40. Mais c'est dans le code pénal que des dispositions relatives à la protection de certains droits sont inscrites. Ainsi, le code pénal prévoit certains actes qui sont interdits, notamment l'interdiction de la torture[66]. Les articles 226-1 à 226-7 du code pénal prévoient les atteintes à la vie privée, notamment le fait « *au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui : 1° En captant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de leur auteur, des paroles prononcées à titre privé ou confidentiel ; 2° En fixant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de celle-ci, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé* »[67]. L'article 226-15 prévoit quant à lui les atteintes au secret des correspondances en distinguant l'interception des correspondances traditionnelles (« *le fait, commis de mauvaise foi, d'ouvrir, de supprimer, de retarder ou de détourner des correspondances arrivées ou non à destination et adressées à des tiers, ou d'en prendre frauduleusement connaissance, est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* ») ou des interceptions électroniques (« *est puni des mêmes peines le fait, commis de mauvaise foi, d'intercepter, de détourner, d'utiliser ou de divulguer des correspondances émises, transmises ou reçues par la voie électronique ou de procéder à l'installation d'appareils de nature à permettre la réalisation de telles interceptions* »). Une autre garantie est apportée par le code pénal concernant la protection contre les fichiers illégaux puisque l'article 226-16 précise que « *le fait, y compris par négligence, de procéder ou de faire procéder à des traitements de données à caractère personnel sans qu'aient été respectées les formalités préalables à leur mise en œuvre prévues par la loi est puni de cinq*

63 Article 9 du code civil : « *Chacun a droit au respect de sa vie privée. Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée : ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé* ».

64 Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, J.O.R.F. du 19 juillet 1970, p. 6 571.

65 Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-492 D.C. du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*.

66 Article 222-1 du Code pénal : « Le fait de soumettre une personne à des tortures ou à des actes de barbarie est puni de quinze ans de réclusion criminelle ».

67 Article 226-1 du Code pénal.

ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende ». Enfin, l'article 432-8 du code pénal garantit une protection de l'inviolabilité du domicile en disposant que « *le fait, pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci hors les cas prévus par la loi est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende* ».

41. Les droits fondamentaux et les libertés publiques trouvent également leur source dans des normes supranationales. Trois textes méritent d'être soulignés de par leur importance et leur influence : la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et, plus récemment, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000.

42. La Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) assure une protection juridique à certains droits et libertés qui pourraient être impactés par l'activité du renseignement : « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne* » (article 3), « *Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* » (article 5), « *Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi* » (article 8), « *Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ni exilé* » (article 9), « *Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* » (article 10), « *Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes* » (article 12).

43. La Convention européenne garantit elle aussi de nombreux droits, parmi lesquels l'interdiction de la torture (article 3 : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5 : « *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales* [...] »), le droit à un procès équitable (article 6 : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement* [...] »), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.* [...] »).

44. Enfin, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne protège également certains droits, notamment la dignité humaine (article 1 : « *La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée* »), l'interdiction de la torture (article 3 : « *Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »), le droit à la liberté (article 6 : « *Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté* »), le respect de la vie privée (article 7 : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications* »), la protection des données à caractère personnel (article 8 : *Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant* »), la liberté d'expression (article 11, alinéa 2 : « *La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés* ») ou encore le droit à un recours effectif (article 47 : « *Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif* […]. *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi* »).

B/ Sécurité et libertés : des restrictions prévues et acceptées

45. En droit national, quelques hypothèses ont été envisagées pour justifier certaines privations de liberté. En effet, l'article 16 de la Constitution prévoit les pleins pouvoirs au Président de la République « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu* ». La Constitution donne alors au Président de la République la possibilité de prendre toutes « *les mesures exigées par ces circonstances* ». La seule limite, outre la consultation du Premier ministre, des présidents des deux assemblées et du Conseil constitutionnel, réside dans le fait que « *ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* ». Ce régime n'a été mis en œuvre qu'une seule fois suite au coup d'état des généraux en Algérie en 1961.

46. Un autre régime spécial, instauré par une loi du 9 août 1849, a été inscrit à l'article 36 de la Constitution : il s'agit de l'état de siège, qui est décrété en conseil des ministres pour une durée de douze jours (l'éventuelle prorogation devant être autorisée par le Parlement). Les articles L2121-1 à L2121-8 du code de la défense précisent le régime de l'état de siège. Ainsi, « *l'état de siège ne peut être déclaré* […] *qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée* » (article L2121-1 du code de la défense) et a pour conséquence le transfert à l'autorité militaire des « *pouvoirs dont l'autorité civile était investie pour le maintien de l'ordre* » (article L2121-2 du code de la défense). L'autorité militaire peut alors : « *1° Faire des perquisitions domiciliaires de jour et de nuit ; 2° Éloigner toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation devenue définitive pour crime ou délit et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège ; 3° Ordonner la remise des armes et munitions, et procéder à leur recherche et à leur enlèvement ; 4° Interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à menacer l'ordre public* » (article L2121-7 du code de la défense).

47. Enfin, l'état d'urgence, institué par le législateur en 1955[68], est le dernier régime dérogatoire. L'état d'urgence peut être déclaré « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ». Initialement, seule la loi pouvait instaurer l'état d'urgence, mais une ordonnance du 15 avril 1960[69] a apporté quelques modifications, notamment le fait que l'état d'urgence puisse être déclaré par décret en conseil des ministres et que la loi n'intervient qu'au delà d'un délai de douze jours. C'est le préfet qui est alors investi de certaines prérogatives, notamment : « *1° D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ; 2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ; 3° D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics* ». Le ministre de l'Intérieur peut également « *prononcer l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret* […] et] *dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics des circonscriptions territoriales* ». L'autorité administrative peut se voir confier « *le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit* » ou se voir habiliter « *à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse* ». Ce régime a été mis en œuvre en Algérie, en Nouvelle-Calédonie et sur le territoire métropolitain à deux reprises : en 2005 et entre 2015 et 2017. En février 2017, la loi relative à la sécurité publique[70] a modifié le régime de l'état d'urgence.

48. Au niveau international, ce sont les mêmes textes qui garantissent les droits et libertés qui ont instauré certaines restrictions. Ainsi, la Convention européenne de 1950 prévoit, dans son article 15, des dérogations en cas d'état d'urgence, état qui peut être entendu « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation* » et qui permet aux États de « *prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international* ». Cependant, ces dérogations ne sont pas permises pour les atteintes du droit à la vie, l'interdiction de la torture, l'interdiction de l'esclavage ou encore le principe de légalité des peines. Au delà de

68 Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, J.O.R.F. du 7 avril 1955, p. 3 479.

69 Ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 modifiant certaines dispositions de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence, J.O.R.F. du 17 avril 1960, p. 3 584.

70 Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, J.O.R.F. du 1er mars 2017, texte n° 3.

cette dérogation générale, certaines restrictions sont également prévues pour chacun des droits garantis. Ainsi, la publicité des audiences peut être limitée dans « *l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique* ». Une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale peut intervenir si cette dernière est « *prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». L'exercice des libertés d'expression ou de réunion peut être soumis à certaines formalités ou restrictions, prévues par la loi, si ces mesures sont nécessaires « *à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre* [...] ».

49. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit quant à elle à l'article 52 que « *toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés* », précisant que « *dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui* ».

50. La problématique de la conciliation entre l'exercice des libertés et la sécurité est ancienne. En France, le législateur a, pour la première fois, qualifié la sécurité de droit fondamental à l'occasion de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995[71]. En effet, l'article 1[er] de la loi énonçait que « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* » et que « *l'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* ». Cette qualification a été reprise par la loi pour la sécurité intérieure de 2003[72], codifiée par la suite par l'ordonnance du 12 mars 2012[73] à l'article L111-1 du code de la sécurité intérieure. Cependant, « *en se référant à un droit fondamental, le législateur tente de se placer dans le champ*

71 Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, J.O.R.F. du 24 janvier 1995, p. 1 249.

72 Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 19 mars 2003, p. 4 761.

73 Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 13 mars 2012, p. 4 533.

constitutionnel, profitant en cela d'un consensus politique »[74], bien que le législateur n'ait « *aucune compétence pour faire émerger un droit de valeur constitutionnelle* »[75]. Seuls les objectifs à valeur constitutionnelle, dont fait partie la sauvegarde de l'ordre public[7677], pourraient expliquer la qualification de la sécurité comme droit fondamental.

51. La difficulté de l'articulation entre l'exercice des libertés et la sécurité a donné lieu à plusieurs décisions du Conseil constitutionnel. Ce dernier a considéré que la mesure privative de liberté devait être une mesure nécessaire à la préservation de l'ordre public[78] et proportionnée[79]. Il a également jugé qu'il était nécessaire d'opérer une conciliation entre « *le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré* »[80]. De manière récurrente, le Conseil constitutionnel rappelle également que c'est au législateur qu'il revient d'assurer cette conciliation « *entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis* »[81].

52. Les moyens consacrés à la sécurité se sont progressivement développés. Aujourd'hui, les services de renseignement, et plus largement les forces de sécurité intérieure, disposent d'outils tels que la vidéoprotection, les fichiers, les techniques de recueil de renseignement. Si le Conseil constitutionnel se montre vigilant sur le difficile équilibre entre les libertés et la sécurité, il n'est pas toujours saisi, du moins *a priori*, et rend cet exercice complexe. Cette absence de saisine est le révélateur d'un consensus politique sur la nécessité de développer la

74 PAUVERT, Bertrand et LATOUR, Xavier, « Manuel de libertés publiques et droits fondamentaux », *Studyrama*, 2016, p. 236.

75 *Ibid*.

76 Conseil constitutionnel, Décision n° 82-141 D.C. du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, cons. n° 5 : « *les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels* ».

77 Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-625 D.C. du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons n° 8 : « *ces dispositions assurent une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* [...] ».

78 Pour exemple : Conseil constitutionnel, Décision n° 82-141 D.C., *précitée*.

79 Pour exemple : Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C. du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. n° 11 : « *qu'il en résulte que les atteintes au droit au respect de la vie privée doivent être proportionnées* ».

80 Pour exemple : Conseil constitutionnel, Décision n° 85-187 D.C. du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*.

81 Pour exemple : Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-467 D.C. du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure* ou Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C. du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*.

sécurité, les autorités politiques n'étant plus face à une simple obligation de moyens mais faisant face à une réelle obligation de résultat.

§ 3 : Face aux atteintes aux libertés par le renseignement : l'indispensable contrôle

53. Le terme de contrôle revêt une double signification. Tout d'abord un sens classique, entendu comme « *examiner quelque chose pour en vérifier la régularité, l'exactitude, la validité, la qualité, le bon fonctionnement* »[82]. Mais, il y a aussi une définition secondaire qui prévoit que le contrôle est le fait « *d'avoir le pouvoir de diriger* »[83]. De cette dernière définition, il apparaît l'exercice d'une autorité, qui dépasse les simples opérations de vérification. Pour le renseignement, plus autant que pour les autres politiques publiques, la nécessité d'un contrôle s'est progressivement développée autour d'une volonté accrue de transparence (A). Ce contrôle est également effectué par d'autres acteurs non institutionnels (B).

A/ Le renseignement face à l'exigence de transparence

54. Du fait de ses activités pouvant empiéter sur les libertés individuelles, le renseignement est « *en raison de sa nature même, une activité lourde de conséquences* »[84] et « *une activité corrosive pour la démocratie* »[85]. En effet, « *au nom de la protection des intérêts fondamentaux de la Nation ou de la raison d'État, le renseignement est souvent justifié en tant que mal nécessaire pour l'accomplissement du bien* »[86]. Or, comme pour toutes les administrations de l'État, l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen précise que « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* », posant ainsi le principe d'un contrôle de l'action publique.

55. Les formes de contrôle en France sont très nombreuses. L'organisation très hiérarchisée de l'administration française donne une place très importante à tous les échelons de cette hiérarchie, qui aboutit à un contrôle final des autorités politiques. Ce contrôle est alors considéré comme un contrôle à participation unilatérale ou contrôle interne, car étant

82 Définition Larousse.
83 *Ibid*.
84 COUSSERAN, Jean-Claude et HAYEZ, Philippe, *op. cit.*, p. 286.
85 Ibid.
86 BULINGE, Franck et LEPRI, Charlotte, « Le renseignement entre éthique et nécessité », *Sécurité et stratégie*, 2010/HS1, p. 63.

confié au seul pouvoir exécutif. Cependant, dans une société où la séparation des pouvoirs doit être assurée, conformément à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, le contrôle multilatéral ou contrôle externe joue un rôle essentiel et permet ainsi aux citoyens de s'assurer de l'absence d'un abus de pouvoir, objectif initial de tout contrôle.

56. Au même titre que le contrôle peut être interne ou externe, la finalité des contrôles doit également être catégorisée. Ainsi, de manière commune à toutes les actions de l'administration, les différentes entités en charge du contrôle doivent assurer plusieurs types de contrôle : un contrôle de conformité politique, un contrôle d'efficacité, un contrôle de légalité, un contrôle de proportionnalité ou encore un contrôle de régularité. De même, dans le cadre du contrôle de l'administration, il faut distinguer les contrôles réalisés *a priori* et les contrôles *a posteriori*.

57. La particularité du renseignement réside dans le secret qui entoure cette politique publique. En effet, « *ce secret est naturellement une condition indispensable du renseignement et recouvre les intentions, les opérations, les méthodes et les personnels* » et il convient donc que les instances de contrôle soient « *compatibles avec la protection des sources, des méthodes et des personnels* »[87]. Avec ce secret nécessaire, « *les services de renseignement constituent une dérogation au respect de la légalité et de la transparence* » alors même que « *la lecture des nombreuses autobiographies d'agents ou de responsables de services secrets, ainsi que le suivi de l'actualité, nous donne un panorama très large de transgressions de certaines règles qui peuvent révéler une culture de la violence d'État, dépassant la notion même de prérogatives exorbitantes de puissance publique* »[88].

58. Si les services de renseignement « *ont longtemps bénéficié d'une très large liberté d'action, justifiée par la raison d'État* » et « *ne rendaient compte qu'à l'exécutif* »[89], l'évolution du principe de transparence de l'action publique a modifié les choses. Comme le rappelait Guy Carcassonne, pour beaucoup, « *ce qui est transparent est forcément légal, ce qui ne l'est pas est présumé dissimuler des illégalités* », mais ce dernier considérait ce ressenti de la transparence comme « *évidemment idiot* ».

87 COUSSERAN, Jean-Claude et HAYEZ, Philippe, *op. cit.*, p. 291.
88 BULINGE, Franck et LEPRI, Charlotte, *op. cit.*, p. 61.
89 DÉNÉCÉ, Eric, *op. cit.*, p. 237.

59. La volonté de transparence s'est développée dans les années 1970 et bon nombre de lois ont été adoptées pour assurer une meilleure transparence de l'action publique, parmi lesquelles la loi du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public[90], la loi du 3 janvier 1979 sur les archives[91] ou encore la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs et l'amélioration des relations entre l'administration et le public[92]. Cependant, toutes ces réformes ne concernaient « *pas les fonctions régaliennes de l'État qui restaient à l'abri de tout contrôle* »[93]. Or, « *les scandales liés à certaines opérations ont progressivement mis à mal la confiance déjà fébrile du monde politique et de l'opinion publique à l'égard de ces services secrets perçus comme trop sulfureux et hors de contrôle* »[94].

60. Dans son rapport public pour l'année 1995, le Conseil d'État a consacré une étude sur la transparence et le secret. Il rappelle la double facette de cette transparence : « *la demande de transparence de la vie publique* […] *qui émane du citoyen acteur de la vie démocratique* » et « *la protection du secret de la vie privée* […] *qui exprime la volonté de l'individu de tenir l'État en lisière de son domaine privé* »[95]. Une première évolution majeure de la transparence face au secret a été initiée avec la réforme du secret de la Défense nationale en 1998. En effet, la loi du 8 juillet 1998 a instauré une Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) chargée de « *donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification en application des dispositions de l'article 413-9 du code pénal* », avis rendu à la suite d'une demande d'une juridiction française.

90 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J.O.R.F. du 18 juillet 1978, p. 2 851.
91 Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, J.O.R.F. du 5 janvier 1979, p. 41.
92 Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O.R.F. du 12 juillet 1979, p. 1 711.
93 GRASSET, Bernard, « Secrets défense », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, p. 67-66.
94 BULINGE, Franck et LEPRI, Charlotte, *op. cit.*, p. 63.
95 MERITE, Pierre, « Le rapport public du Conseil d'État pour l'année 2015 », *Petites affiches*, 1996, n° 83, p. 4.

61. Comme l'explique Éric Dénécé, « *il n'est plus concevable pour nos contemporains que des organisations œuvrant dans l'ombre ne rendent de comptes à personne* », « *les élus se sont donc intéressés à l'activité de renseignement* »[96]. C'est sûrement un des points de départ de la montée en puissance progressive du contrôle parlementaire et la nécessité, pour le pouvoir exécutif, d'instaurer des mécanismes spécifiques pour pouvoir s'assurer que le contrôle au sein des services est bien effectif.

B/ L'intervention d'acteurs non institutionnels : la presse et l'opinion publique

62. Balzac affirmait en 1840 que « *la presse est en France un quatrième pouvoir dans l'État* », reprenant ainsi l'expression d'Edmund Burke utilisée pour la première fois en 1790[97]. La loi du 29 juillet 1881 a donné une très grande liberté à la presse. Cette presse est d'ailleurs présentée traditionnellement « *comme un contre-pouvoir capable de faire fléchir les gouvernements* ». Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 11 octobre 1984, a qualifié cette liberté de la presse de « *liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale* »[98] et que le pluralisme de la presse « *est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle* »[99]. La Cour européenne des droits de l'Homme a également consacré la liberté de la presse en qualifiant cette dernière de « *chien de garde de la démocratie* »[100].

63. Face à cette liberté de la presse, une problématique est souvent intervenue sur les sources des journalistes. En France, la loi du 4 janvier 2010[101] a prévu le secret des sources en insérant à la loi du 29 juillet 1881 un nouvel article 2 : « *Le secret des sources des journalistes est protégé dans l'exercice de leur mission d'information du public* ». Le législateur a cependant prévu une exception si « *un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie* ». Le code de procédure pénale a également été modifié par cette loi puisque les « *perquisitions dans les locaux d'une entreprise de presse, d'une entreprise de communication audiovisuelle, d'une entreprise de communication au public en ligne, d'une*

96 DÉNÉCÉ, Éric, *op. cit.*.
97 BALLE, Francis, « Les médias : un quatrième pouvoir », in. Les médias, *Presses universitaires de France*, 2014, p. 88.
98 Conseil constitutionnel, Décision n° 84-181 du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, cons. n° 37.
99 *Ibid.*, cons. n° 38.
100 C.E.D.H., Grande chambre, 27 mars 1996, *Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 17488/90, § 39.
101 Loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes, J.O.R.F. du 5 janvier 2010, p. 272.

agence de presse, dans les véhicules professionnels de ces entreprises ou agences ou au domicile d'un journaliste lorsque les investigations sont liées à son activité professionnelle ne peuvent être effectuées que par un magistrat ». Ces garanties dont bénéficie la profession de journaliste sont régulièrement reprises, par exemple par la loi relative au renseignement qui a accordé les mêmes garanties aux journalistes qu'aux parlementaires, magistrats ou avocats[102].

64. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les médias ont pris de l'importance et « *une part croissante dans l'influence qu'ils exercent sur les autres pouvoirs, notamment l'exécutif* »[103]. Un des exemples les plus marquants d'implication de la presse dans le « contrôle » de l'exécutif est l'affaire du *Watergate* qui « *restera à la fois un cas d'école pour les apprentis journalistes et un modèle d'exercice du quatrième pouvoir : un président des États-Unis contraint à la démission par le travail d'enquête de deux journalistes* »[104]. Plus récemment, plusieurs organes de presse ont été impliqués dans d'importantes révélations sur les services de renseignement, notamment dans l'affaire *Wikileaks* ou dans les révélations de l'ex-agent de la *National Security Agency*, Edward Snowden. Parmi ces journaux : *The Guardian*, *The Washington Post* ou encore *Le Monde*.

65. En France, les journalistes ont participé à plusieurs révélations de scandales liés aux services de renseignement ; par exemple la disparition de Mehdi Ben Barka ou l'affaire du *Rainbow Warrior*. Pendant longtemps, les seuls faits connus des services étaient les échecs et « *les services relégués à des œuvres de basse police* »[105]. Ainsi, selon Gérald Arboit, entre janvier 1999 et août 2006, six cent soixante neuf articles du *Monde* concernaient la DGSE, et plus d'un tiers d'entre eux étaient relatifs aux affaires (écoutes de l'Élysée, frégates de Taiwan, *Clearstream*, etc.). Plusieurs observateurs constatent également une terminologie imprécise (services secrets, services de sécurité, espions, agents secrets) et l'utilisation fréquente d'un vocabulaire à connotation péjorative (secret, barbouzerie, police politique).

---

102 Article L821-7 du code de la sécurité intérieure : « *Un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste ne peut être l'objet d'une demande de mise en œuvre, sur le territoire national, d'une technique de recueil de renseignement* […] *à raison de l'exercice de son mandat ou de sa profession. Lorsqu'une telle demande concerne l'une de ces personnes ou ses véhicules, ses bureaux ou ses domiciles, l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est examiné en formation plénière* ».

103 KESSLER, David, « Les médias sont-ils un pouvoir ? », *Pouvoirs*, 2012/4, n° 143, p. 107.

104 *Ibid.*, p. 108.

105 ARBOIT, Gérald, « La médiatisation du renseignement et ses dérives depuis le 11 septembre 2001 », in DÉNÉCÉ, Éric (dir.), *Ellipses*, 2009, p. 23.

66. Cependant, au courant des années 1990 et plus encore depuis les attentats du 11 septembre 2001, plusieurs anciens directeurs ou agents des services ont publié leur autobiographie ou sont régulièrement invités à s'exprimer dans la presse. Malgré cet effort de communication, « *le renseignement restait pour les médias cet objet de fantasme qu'il avait toujours été* »[106]. Une innovation « *consista alors à communiquer avec les médias* »[107], notamment par la voie de la presse écrite. S'est ainsi mise en œuvre une « *démarche de communication* »[108] pour la DGSE et la DST. Les colloques spécialisés, les recherches universitaires ou les interviews d'agents se multiplient. Plus récemment, une réelle communication autour des succès du renseignement s'est instaurée. Ainsi, font l'objet de communications importantes les libérations d'otages, avec la mise en avant du rôle joué par la DGSE, ou encore les arrestations de réseaux terroristes sur le territoire métropolitain par la DGSI. Un dernier outil de communication, plus fréquent dans les pays anglo-saxons repose sur les séries télévisées. En France, le succès de la série « Le bureau des légendes », réalisée avec le soutien de la DGSE, montre l'intérêt que les français portent aux questions de renseignement. Ce succès a par ailleurs eu pour conséquence une recrudescence des candidatures pour intégrer le service de renseignement extérieur. Une culture du renseignement apparaît en France.

67. Aujourd'hui, certains qualifient également l'opinion publique de cinquième pouvoir. Avec le développement massif des réseaux sociaux et de la communication instantanée, le cinquième pouvoir est « *celui qui remet en cause le principe du secret, celui qui ne distingue plus entre public et privé, celui grâce auquel n'importe qui peut décrire n'importe quoi* »[109]. L'importance de ces réseaux sociaux a pour conséquence l'instantanéité du partage de l'information. Il est légitime de s'interroger sur la publication à outrance, d'informations non vérifiées mais surtout d'informations à caractère personnel, alors même que le citoyen réclame un droit à la vie privée plus fort.

106 *Ibid*.
107 *Ibid*.
108 *Ibid*., p. 28.
109 KESSLER, David, *op. cit.*, p. 110.

68. Ainsi, l'activité du renseignement porte atteinte à certains droits fondamentaux. Le secret, longtemps conservé autour des services, conjugué à un désir de plus en plus marqué de transparence, tant des citoyens que des représentants politiques, a entraîné un développement massif des dispositifs de contrôle des services de renseignement.

69. En France, ces dispositifs de contrôle sont organisés autour d'un contrôle administratif, recouvrant le contrôle interne et le contrôle administratif indépendant (Première partie) et un contrôle externe mené par les pouvoirs législatif et judiciaire (Deuxième partie).

PREMIÈRE PARTIE :
LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS

70. Les services de renseignement sont des administrations comme les autres mais, de par la nature de leur activité, le secret qui entoure leurs missions et les atteintes aux droits et libertés nécessitent la mise en place de contrôles bien spécifiques.

71. Ces contrôles sont d'abord de nature administrative. En effet, l'organisation centralisée de la France et l'organisation très hiérarchisée de l'administration facilitent les opérations de contrôle interne qui sont réalisées à tous les échelons (Chapitre 1). Une particularité du droit français est née et s'est développée durant ces dernières décennies pour renforcer le contrôle de l'activité de l'administration. Il s'agit d'un contrôle indépendant, réalisé en parallèle du contrôle interne et qui échoit aux autorités administratives indépendantes (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 :
LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF INTERNE

72. L'activité des services de renseignement est d'abord contrôlée par un ensemble de dispositifs mis en œuvre en interne, que ce soit au sein des services ou au sein des ministères de tutelle. Il s'agit des premiers échelons de contrôle qui sont donc, par nature, les contrôles les plus complets.

73. Ces dispositifs de contrôle interne sont organisés en plusieurs strates au sein de la pyramide hiérarchique (Section 1), mais il existe également certains organes spécifiquement dédiés au renseignement, que ce soit dans leur orientation ou que ce soit dans leur mission de contrôle (Section 2).

Section 1 : L'organisation d'un contrôle hiérarchique

74. L'organisation du contrôle interne hiérarchique peut être découpée en deux échelons. Dans un premier temps, le contrôle interne aux services de renseignement, qui regroupe tous les échelons hiérarchiques de l'agent aux responsables des services (§1). Ensuite, le contrôle interne au sein des ministères de tutelle des services de renseignement, qui recouvre un contrôle administratif, un contrôle budgétaire et financier, mais également un contrôle politique (§2).

§1 : Le contrôle interne : de l'agent aux responsables des services

75. Le renseignement, et plus particulièrement la mise en œuvre des techniques de renseignement, est réalisé par les agents des services. Rien que pour les services de renseignement du premier cercle, cela représente plus de treize mille agents qui mettent en œuvre quotidiennement des techniques de renseignement, et plus largement la politique publique de renseignement.

76. L'agent est le premier échelon du contrôle des services de renseignement. En effet, il est celui qui met en œuvre les directives reçues et bénéficie, depuis peu, de nouveaux dispositifs pour dénoncer une pratique qui serait illégale (A). Les services de renseignement ont récemment développé des dispositifs de contrôle interne permettant, notamment aux responsables des services, de contrôler de manière approfondie l'activité de leur service (B).

A/ L'agent, premier échelon d'un contrôle interne

77. Jusqu'en 2015, l'agent de renseignement bénéficiait des mêmes prérogatives que tout fonctionnaire ou militaire pour se prémunir d'une directive jugée illégale. De par les conséquences de l'action des services de renseignement, l'agent peut voir sa responsabilité pénale engagée en cas d'action illégale. Depuis 2015, l'agent, en plus de l'engagement de cette responsabilité (1), bénéficie d'un dispositif spécifique qualifié de « lanceur d'alerte » (2).

1) La responsabilité individuelle des agents

78. L'agent des services de renseignement dispose, comme tous les agents publics, de plusieurs dispositifs lui permettant d'être un « filtre » sur les ordres reçus de sa hiérarchie. Il dispose en effet d'un moyen légal de dénoncer un crime ou un délit (a), il dispose également de la faculté de pouvoir désobéir à un ordre illégal (b), avant de voir engager sa responsabilité pénale (c).

a/ L'article 40 du code de procédure pénale

79. L'article 40 du code de procédure pénale prévoit que « *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* ». L'alinéa 2 prévoit en plus que « *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* ».

80. Ces dispositions étaient déjà présentes à l'article 29 du code d'instruction criminelle instauré en 1808[110] et ont toujours été reprises, notamment lors de l'institution du code de procédure pénale[111]. Cependant, l'alinéa 2 de l'article 40 du code de procédure pénale entraîne trois conditions.

81. La première est liée aux personnes concernées. La notion d'autorité constituée n'est pas définie par des dispositions du code pénal ou du code de procédure pénale. En 2009, à l'occasion d'une question écrite[112], la garde des sceaux, ministre de la justice précisait qu' « *il paraît possible de considérer que le terme « autorités constituées » inclut les représentants*

110 Article 29 du code d'instruction criminelle de 1808 : « *Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur impérial près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel le prévenu pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

111 Loi n° 57-1426 du 31 décembre 1957 instituant un code de procédure pénale, J.O.R.F. du 8 janvier 1958, p. 258.

112 Sénat, *Question écrite n° 8 239 de M. Jean-Pierre DEMERLIAT*, JO.R.F. - Sénat du 2 avril 2009, p. 799 : « *Demande à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, des précisions à propos de l'article 40 du code de procédure pénale.* […] *Il souhaiterait savoir ce qu'il faut entendre par 'autorité constituée', et notamment si des élus peuvent être concernés et, dans ce cas, lesquels* ».

des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires dont les prérogatives et les rapports ont été définis par la constitution du 4 octobre 1958 »[113]. Si la notion « *recouvrait traditionnellement les cours et tribunaux, préfets, sous-préfets, maires et assemblées électives* », la doctrine considère aujourd'hui comme autorité constituée « *toute autorité, élue ou nommée, nationale ou locale, détentrice d'une parcelle de l'autorité publique* »[114]. Cependant, la suite de l'alinéa s'applique à l'ensemble des officiers publics et fonctionnaires, « *cette catégorie devant s'entendre au sens large, comme incluant l'ensemble des agents publics, qu'ils soient titulaires d'un emploi permanent de la fonction publique ou agents contractuels de droit public* »[115].

82. La deuxième condition est liée aux faits commis qui doivent paraître « *suffisamment établis* » et porter « *une atteinte suffisamment caractérisée aux dispositions dont l'agent ou l'autorité concernés ont pour mission d'assurer l'application* »[116].

83. Enfin, la troisième condition est liée au temps puisque l'article 40 du code de procédure pénale prévoit que cette information du procureur de la République doit être réalisée « *sans délai* ». Cette condition entraîne plusieurs précisions jurisprudentielles, notamment l'absence de forme particulière, ou l'absence d'autorisation de l'autorité supérieure[117]. Si l'agent décide de prévenir sa hiérarchie, il « *transfère, sans totalement s'en décharger, une obligation de diligence, qui doit dès lors s'apprécier globalement, quel que soit le canal de transmission au procureur effectivement emprunté* » et il lui appartient alors « *de veiller à sa transmission dans les meilleurs délais et, au besoin, de reprendre l'initiative en cas d'inertie ou de refus de son autorité hiérarchique* »[118].

84. Sur l'absence de sanction pénale prévue, la jurisprudence constante de la Cour de cassation rappelle que le droit pénal est d'application stricte, conformément aux dispositions de l'article 111-4 du code pénal[119] et que les sanctions des crimes, délits et contraventions doivent être prévues par la loi ou le règlement, conformément aux dispositions de l'article

113 Sénat, *Réponse de Mme la garde des sceaux, ministre de la justice à la question écrite n° 8 239 de M. Jean-Pierre DEMERLIAT*, J.O.R.F. - Sénat du 1er octobre 2009, p. 2 308.
114 Assemblée nationale, *Réponse de Mme la garde des sceaux, ministre de la justice à la question écrite n° 20 509 de Mme Véronique LOUWAGIE*, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 2 juillet 2013, p. 6 985.
115 Conseil d'État, « Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger », 25 février 2016, p. 18.
116 Conseil d'État, Section, 27 octobre 1999, *Solana*, n° 196 306.
117 Cour de cassation, Chambre criminelle, 28 janvier 1992.
118 Conseil d'État, *op. cit.*, p. 20.
119 Article 111-4 du code pénal : « *La loi pénale est d'interprétation stricte* »

111-2 du code pénal[120]. En l'absence d'une sanction pénale prévue par le législateur, « *les prescriptions de l'article 40, alinéa 2, du code de procédure pénale ne sont assorties d'aucune sanction pénale* »[121]. La garde des Sceaux, ministre de la Justice, a rappelé cette jurisprudence en indiquant que « *la Cour de cassation a eu l'occasion de préciser que les prescriptions de l'article 40, alinéa 2, du code de procédure pénale ne sont assorties d'aucune sanction pénale* »[122]. La ministre de rappeler également que « *les fonctionnaires et magistrats peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires pour avoir manqué à l'obligation de dénonciation de l'article 40 du code de procédure pénale* »[123]. Le seul engagement possible de la responsabilité pénale demeure la non-dénonciation d'un crime, prévue et réprimée par l'article 434-1 du code pénal[124].

85. Selon plusieurs observateurs, l'article 40 du code de procédure pénale présente d'ailleurs des difficultés dans sa mise en œuvre. En effet, comme le démontre Gabriel Thierry, « *cela devient plus compliqué quand il s'agit de faits liés au service lui-même* », sachant qu' « *en pratique, les agents transmettent un rapport à leur supérieur immédiat qui en fera autant jusqu'à l'échelon sommital. Chaque agent de la hiérarchie intermédiaire aura le sentiment d'avoir satisfait à l'obligation d'information sans contrevenir à celle de loyauté vis-à-vis de son supérieur et se dispensera d'alerter directement l'autorité judiciaire* »[125].

86. En septembre 2018, après une affaire qui a mis l'application même de l'article 40, alinéa 2, du code de procédure pénale sur le devant de la scène médiatique, des députés ont déposé une proposition de loi pour « *renforcer pénalement les dispositions de l'article 40, alinéa 2, du code de procédure pénale* »[126] et ils prévoyaient ainsi d'assortir ces dispositions d'une sanction pénale (deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende). Cette proposition est notamment justifiée pour les députés car « *si la crainte de la sanction pénale*

120 Article 111-2 du code pénal : « *La loi détermine les crimes et délits et fixe les peines applicables à leurs auteurs. Le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants* ».

121 Cour de cassation, Chambre criminelle, 13 octobre 1992, n° 91-82456.

122 Sénat, *Réponse de Mme la garde des sceaux, ministre de la justice précitée*, J.O.R.F. - Sénat du 1er octobre 2009, p. 2 308.

123 *Ibid.*

124 Article 434-1 du code pénal : « *Le fait, pour quiconque ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* [...] ».

125 THIERRY, Gabriel, « L'article 40 de code de procédure pénale en question après l'affaire Alexandre Benalla », *Dalloz Actualité*, 30 juillet 2018.

126 Assemblée nationale, *Proposition de loi n° 1 246 visant à renforcer les dispositions de l'article 40, alinéa 2, du code de procédure pénale*, 19 septembre 2018.

peut avoir un aspect incitatif indéniable, elle a aussi le mérite de décharger les personnes concernées des scrupules qu'elles pourraient ressentir à ne pas dénoncer les faits répréhensifs dont elles ont connaissance »[127].

b/ La théorie des baïonnettes intelligentes

87. Conformément à l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983, le fonctionnaire « *quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées* » et il « *doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique* »[128]. Pour les militaires, qui bénéficient d'un statut général distinct[129], c'est l'article 8 de ce statut qui prévoit que « *les militaires doivent obéissance aux ordres de leurs supérieurs et sont responsables de l'exécution des missions qui leur sont confiées* ».

88. Cependant, tant pour les fonctionnaires que pour les militaires, une exception à ce devoir d'obéissance est prévue par la loi et trouve son origine principalement à l'alinéa 2 de l'article 122-4 du code pénal qui prévoit que « *N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ». Ces dispositions ont donc été reprises pour les fonctionnaires puisque l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit « *le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* » et pour les militaires puisque l'article 8 de la loi du 24 mars 2005 prévoit que « *toutefois, il ne peut leur être ordonné et ils ne peuvent accomplir des actes qui sont contraires aux lois, aux coutumes de la guerre et aux conventions internationales* ».

89. Ces exceptions découlent de la théorie dite des « baïonnettes intelligentes » et permettent ainsi aux fonctionnaires et militaires des services de renseignement d'effectuer un rôle de filtre dans l'exécution des ordres reçus. La solution retenue par le code pénal français en 1994 est considérée par beaucoup comme une troisième voie, entre l'obéissance passive et la théorie des baïonnettes intelligentes. L'obéissance passive trouve son origine dans le code pénal de 1810[130] et a pour conséquence pour l'agent de ne pas avoir à « *s'interroger sur la*

127 *Ibid*., p. 2.
128 Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, J.O.R.F. du 14 juillet 1983, p. 2 174.
129 Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, J.O.R.F. du 26 mars 2005, p. 5 098.
130 Article 327 de l'ancien code pénal (1810) : « *Il n'y a ni crime ni délit, lorsque l'homicide, les blessures et les coups étaient ordonnés par la loi et commandés par l'autorité légitime* ».

légalité de l'ordre qu'on lui donne, qu'il est toujours couvert par l'obéissance à l'autorité et qu'il n'engage sa responsabilité pénale que lorsqu'il a refusé d'exécuter ce qu'on lui demandait »[131]. La théorie des baïonnettes intelligentes est l'extrême opposé puisque l'agent « *engage sa responsabilité toutes les fois qu'il exécute un ordre illégal* », « *son refus d'obéissance ne peut lui être reproché si l'ordre délivré était effectivement entaché d'illégalité* »[132]. La solution retenue est donc une solution intermédiaire qui peut être soulevée face à un ordre manifestement illégal.

90. De plus, l'ordre doit avoir été donné par l'autorité légitime. La Cour de cassation a précisé à plusieurs reprises qu'il ne s'agissait pas uniquement de l'autorité supérieure de l'agent, mais que cette autorité devait disposer du pouvoir de donner l'ordre. Dans un arrêt de 2008, la Cour de cassation a ainsi jugé que le Président de la République n'était pas l'autorité légitime pour mettre en place des écoutes téléphoniques puisque cette prérogative relevait du Premier ministre[133].

91. Enfin, la mise en avant de l'ordre manifestement illégal doit prendre en compte la personnalité de l'agent. En effet, « *le législateur attend implicitement des subalternes qu'ils sachent repérer les ordres manifestement illégaux afin de leur désobéir* » tout en précisant qu' « *il paraît difficile toutefois de faire abstraction des facultés intellectuelles et de la position hiérarchique de l'agent qui le mettent plus ou moins en état d'exercer son sens critique* »[134]. L'arrêt de la Cour de cassation de 2008, sur la cellule élyséenne, permet d'illustrer cette prise en compte, au cas par cas, par les juges puisque ces derniers ont décidé que « *le commandement de l'autorité légitime ne peut être retenu en faveur d'un officier supérieur de la gendarmerie et de hauts fonctionnaires dès lors que ne leur était imposée aucune obéissance inconditionnelle à des ordres manifestement illégaux* »[135].

92. Outre ces deux dispositifs qui permettent à l'agent d'effectuer un rôle de contrôle, l'agent du service de renseignement peut voir engager sa propre responsabilité pénale si ce dernier venait à commettre un acte illégal.

131 DANTI-JUAN, Michel, « Ordre de la loi », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, juillet 2015, §34.

132 *Ibid*.

133 Cour de cassation, Chambre criminelle, 30 septembre 2008, Pourvoi n° 07-82.249 : « *qu'à le supposer donné par le chef de l'État, l'ordre de procéder à des écoutes pour protéger sa vie privée ne pouvait légitimer cet acte, dès lors qu'il émanait d'une autorité ne disposant pas du pouvoir de le faire* ».

134 DANTI-JUAN, Michel, *op. cit.*, §37.

135 Cour de cassation, Chambre criminelle, 30 septembre 2008, n° 07-82249.

c/ L'engagement de la responsabilité pénale de l'agent

93. L'engagement de la responsabilité pénale de l'agent ne pose pas de difficulté en cas d'acte illégal. Plusieurs dispositions du code pénal prévoient, par exemple, des sanctions en cas d'atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui[136] ou de violation de domicile[137]. Cependant, une particularité mérite d'être soulignée du fait que certains agents peuvent travailler avec une identité d'emprunt ou une fausse qualité. Se pose alors la question de l'engagement de la responsabilité pénale de l'agent dans une telle situation. Ce dispositif a été légalisé en 2011 par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure[138]. L'article L861-2 du code de la sécurité intérieure permet ainsi « *pour l'exercice d'une mission intéressant la défense et la sécurité nationale* » à des agents de certains services de renseignement de « *faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité* ». Pour ce faire, le service doit cependant mettre en place un agent « *chargé de superviser ou de coordonner la mission* », le même article précisant que ne sont pas « *pénalement responsables de cet usage les agents mentionnés* […]*, non plus que de leurs actes les personnes requises à seule fin d'établir ou permettre l'usage de l'identité d'emprunt ou de la fausse identité* » en ajoutant que « *les articles 50 à 52 du code civil*[139][140][141] *ne sont pas applicables* » à ces agents.

94. L'article 413-13 du code pénal prévoit une sanction pénale pour toute personne qui révélerait une information pouvant conduire à la découverte de l'usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité ou encore l'identité réelle d'un agent. A l'occasion d'un

136 Article 226-1 du code pénal : « *Est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui : 1° En captant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de leur auteur, des paroles prononcées à titre privée ou confidentiel ; 2° En fixant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de celle-ci, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé.* [...] ».

137 Article 432-8 du code pénal : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci hors les cas prévus par la loi est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende* ».

138 Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 15 mars 2011, p. 4 582.

139 Article 50 du code civil : « *Toute contravention aux articles précédents, de la part des fonctionnaires y dénommés, sera poursuivie devant le tribunal de grande instance, et punie d'une amende de 3 à 30 euros* ».

140 Article 51 du code civil « *Tout dépositaire des registres sera civilement responsable des altérations qui y surviendront, sauf son recours, s'il y a lieu, contre les auteurs desdites altérations* ».

141 Article 52 du code civil : « *Toute altération, tout faux dans les actes de l'état civil, toute inscription de ces actes faite sur une feuille volante et autrement que sur les registres à ce destinés, donneront lieu aux dommages-intérêts des parties, sans préjudice des peines portées au code pénal* ».

jugement du tribunal correctionnel de Paris dans une telle procédure, a été soulevée une question prioritaire de constitutionnalité. La Cour de cassation n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel en estimant que la question posée ne présentait pas « *à l'évidence, un caractère sérieux* » mais les juges ont rappelé que l'article n'instituait « *aucune immunité pénale au bénéfice des agents des services de renseignement qui se rendraient coupables de crimes ou de délits* » et que la protection des identités était justifiée « *par la protection des intérêts de la Nation et de la sécurité des intéressés tant que ceux-ci remplissent leur mission dans le respect des lois* »[142]. Ce dispositif a été reconduit par la loi renseignement du 24 juillet 2015[143].

95. De manière générale, comme le souligne Eric Dénécé, l'agent bénéficie d'une partie de libre arbitre « *dans l'acception d'une mission et de ses modalités* », même si cet exercice peut « *avoir des conséquences professionnelles* »[144]. Ce dernier rappelle également qu' « *un métier aussi exigeant et particulier ne peut être exercé sans que les opérateurs ne disposent eux-mêmes d'une solide armature morale et d'un code de conduite leur donnant d'indispensables repères* »[145].

96. En plus de ces dispositifs généraux, qui sont applicables à tous les fonctionnaires et militaires, la loi renseignement de 2015 a élaboré un cas particulier dans le cadre des lanceurs d'alerte, permettant ainsi aux agents de dénoncer des pratiques illégales et ainsi réaffirmer leur rôle dans la chaîne du contrôle.

2) Le dispositif des lanceurs d'alerte : un dispositif récemment étendu aux services de renseignement

97. Développé au début des années 1980, le droit d'alerte s'est considérablement étendu, tout d'abord dans un cadre général particulièrement lié à l'environnement et l'économie (a) puis, un cadre spécifique pour les services de renseignement a été fondé par la loi renseignement (b).

142 Cour de cassation, Chambre criminelle, Q.P.C., 17 avril 2013, n° 13-90009.
143 Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, J.O.R.F. du 26 juillet 2015, p. 12 735.
144 DÉNÉCÉ, Eric, « L'éthique dans les activités de renseignement », *Revue française d'administration publique*, 2011/4, n° 140, p. 722.
145 *Ibid.*

a/ Le cadre général des lanceurs d'alerte

98. Le Conseil d'État, à la suite d'une demande du Premier ministre, a publié en 2016 une étude sur « *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger* »[146]. Dans cette étude approfondie, le Conseil d'État revient sur le dispositif particulier que recouvre la notion de lanceur d'alerte.

99. Les prémices du droit d'alerte apparaissent dès 1982[147] dans le domaine du travail puisque l'article L4131-1 du code du travail précise alors que « *le travailleur alerte immédiatement l'employeur de toute situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ainsi que de toute défectuosité qu'il constate dans les systèmes de protection* ». Puis, afin de se conformer aux différentes directives internationales (notamment européennes), un article est inséré dans le code du travail par la loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption[148]. L'article L1161-1 du code du travail protège ainsi la personne qui aurait « *relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives, de faits de corruption dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions* »[149].

100. En matière de santé publique et de protection de l'environnement, une loi est adoptée le 29 décembre 2011[150] et une autre le 16 avril 2013[151]. Ces lois reprennent en grande partie les dispositions de la loi de 2007, comme le montre la rédaction de l'article L1351-1 du code de la santé publique[152]. Une définition du donneur d'alerte est également donnée à l'article 1er

146 Conseil d'État, « Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger », 25 février 2016.

147 Loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982 relative aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, J.O.R.F. du 26 décembre 1982, p. 3 858.

148 Loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption, J.O.R.F. du 14 novembre 2007, p. 18 648.

149 Article L1161-1 du code du travail (tel qu'issu de la loi n° 2007-1598) : « *Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir relaté, témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives, de faits de corruption dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions* ».

150 Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, J.O.R.F. du 30 décembre 2011, p. 22 667.

151 Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, J.O.R.F. du 17 avril 2013, p. 6 465.

152 Article L1351-1 du Code de la santé publique (tel qu'issu de la loi n° 2013-316) : « *Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à un risque grave pour la santé publique ou l'environnement dont elle aurait*

de la loi du 16 avril 2013 : « *Toute personne physique ou morale a le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement* ».

101. La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique[153] a mis en place un dispositif de protection des lanceurs d'alerte signalant des situations de conflits d'intérêt. Mais c'est surtout dans les domaines économiques et financiers que le Parlement a « *étendu le champ d'application des dispositifs de protection des lanceurs d'alerte* »[154]. En effet, la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière[155] consacre un de ses titres aux lanceurs d'alerte. Elle introduit dans le code du travail un article L1132-3-3 qui est plus large que les rédactions antérieures en instaurant une protection du lanceur d'alerte qui aurait « *relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions* ». Ces mesures de protection sont également élargies aux fonctionnaires puisque la loi du 6 décembre 2013 modifie la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en précisant « *qu'aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions* ».

102. La loi du 20 avril 2016, relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires[156], a élargi les dispositions prévues pour les fonctionnaires issues de la loi du 6 décembre 2013 aux militaires (dispositions insérées à l'article L4122-4 du code de la défense[157]).

eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions ».

153 Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O.R.F. du 12 octobre 2013, p. 16 829.

154 Conseil d'État, « Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger », 25 février 2016, p. 38.

155 Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, J.O.R.F. du 7 décembre 2013, p. 19 941.

156 Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, J.O.R.F. du 21 avril 2016, texte n° 2.

157 Article L4122-4 du Code de la défense, alinéa 1 : « *Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la rémunération, la formation, la titularisation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un militaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, aux autorités judiciaires ou administratives, de faits constitutifs d'un délit, d'un crime ou susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens de l'article L4122-3 dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions* ».

103. La loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique adoptée le 9 décembre 2016[158] a relancé et conforté le dispositif de protection des lanceurs d'alerte en élargissant leur champ d'action. La Commission des Lois de l'Assemblée nationale a ainsi voulu former « *un socle commun des droits de lanceurs d'alerte* »[159] et a adopté une proposition de loi organique[160] pour confier de nouvelles responsabilités au Défenseur des droits vis-à-vis de ces lanceurs d'alerte.

104. L'article 6 de la loi du 9 décembre 2016 donne une définition du lanceur d'alerte qui est « *une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a personnellement connaissance* ».

105. Le dispositif prévoit automatiquement une information du « *supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent* ». Si ce supérieur hiérarchique n'apporte pas de réponse, alors le signalement peut être effectué par le lanceur d'alerte auprès des autorités judiciaire ou administrative ou aux ordres professionnels. Et enfin, si l'alerte reste encore sans réponse, le lanceur d'alerte peut, après un délai de trois mois, rendre le signalement public. L'article 7 de la loi du 9 décembre 2016 prévoit également une irresponsabilité pénale, codifiée à l'article 122-9 du code pénal[161]. Saisi, le Conseil constitutionnel a par ailleurs eu l'occasion de valider la définition du lanceur d'alerte telle que choisie par le législateur, en affirmant que « *les critères de définition du lanceur d'alerte*

158 Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, J.O.R.F. du 10 décembre 2016, texte n° 2.

159 Assemblée nationale, *Rapport n° 3785 et 3786 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et sur la proposition de loi organique, après engagement de la procédure accélérée, relative à la compétence du Défenseur des droits pour la protection des lanceurs d'alerte*, M. Sébastien DENAJA, 26 mai 2016, p. 24.

160 Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, J.O.R.F. du 10 décembre 2016, texte n° 1.

161 Article 122-9 du code pénal : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui porte atteinte à un secret protégé par la loi, dès lors que cette divulgation est nécessaire et proportionnée à la sauvegarde des intérêts en cause, qu'elle intervient dans le respect des procédures de signalement définies par la loi et que la personne répond aux critères de définition du lanceur d'alerte prévus à l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* ».

ainsi retenus ne sont pas imprécis »[162] et que la « *définition plus générale du lanceur d'alerte* […] *n'a pas pour effet de rendre les dispositions contestées inintelligibles* »[163].

106. Le Défenseur des droits est quant à lui chargé « *d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne* »[164]. La loi prévoyait également que le Défenseur des droits apporte « *en tant que de besoin* » une « *aide financière ou un secours financier* » au lanceur d'alerte. Mais cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel qui a considéré que « *la mission confiée par les dispositions constitutionnelles précitées* [article 71-1 de la Constitution] *au Défenseur des droits de veiller au respect des droits et libertés ne comporte pas celle d'apporter lui-même une aide financière* »[165].

107. L'alinéa 2 de l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016 précise toutefois que « *les faits, informations ou documents, quel que soit leur forme ou leur support, couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client sont exclus du régime d'alerte défini par le présent chapitre* ». Cette exclusion se justifiant notamment par la mise en place, une année auparavant, d'un dispositif particulier pour les services de renseignement soumis au secret de la défense nationale.

b/ La spécificité du lanceur d'alerte dans le monde du renseignement

108. Le projet de loi relatif au renseignement ne prévoyait pas de dispositif particulier en matière de lanceur d'alerte. A l'occasion du débat en première lecture à l'Assemblée nationale, un amendement est déposé afin d' « *assurer la protection des lanceurs d'alerte* »[166]. Le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, se montre alors réticent en estimant que « *le véritable lanceur d'alerte avec ses prérogatives et ses moyens de contrôle, est la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* »[167](CNCTR). Le député Pouria Amirshahi estime quant à lui que « *les agents des services publics du renseignement sont eux aussi des citoyens – même s'ils ont un statut particulier – lorsqu'ils dénoncent des atteintes*

162 Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-741 D.C. du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, cons. n° 6.
163 *Ibid*., cons. n° 7.
164 Article unique de la loi n° 2016-1690 précitée.
165 Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-740 D.C. du 8 décembre 2016, *Loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte*, cons. n° 5.
166 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 16 avril 2015, p. 4 163.
167 *Ibid*.

graves non pas au bon fonctionnement de leur service en tant que tel, car cela relève de la hiérarchie interne – ce qui s'entend – mais à des libertés fondamentales, au respect de la vie privée ou à tout autre élément dont ils estiment en conscience et de bonne foi qu'il doit être dit et su »[168]. Cet amendement est finalement retiré car le rapporteur, Jean-Jacques Urvoas, a également prévu de proposer un dispositif spécifique pour les lanceurs d'alerte dans le monde du renseignement.

109. Le 16 avril 2015, ce dernier propose donc un amendement au projet de loi permettant aux agents de renseignement de pouvoir dénoncer des violations manifestes dans l'utilisation de techniques de renseignement. Cet amendement vise à « *étendre au monde du renseignement – en les adaptant – les protections qui existent déjà dans notre droit* » en permettant à un agent du renseignement « *qui constaterait, à l'intérieur de son service, des comportements délictueux, un usage inopportun, voir a-légal, des techniques de renseignement,* […] *qui constaterait que la ligne rouge tracée par ce projet de loi a été franchie* »[169] de pouvoir saisir la CNCTR. Cette autorité administrative indépendante a ensuite la possibilité de saisir la formation spécialisée du Conseil d'État ou d'en aviser le Procureur de la République. Face à cet amendement le gouvernement est partagé. En effet, selon le ministre de la Défense, « *le strict maintien du principe hiérarchique* [...] *paraît essentiel en matière de renseignement* » mais la procédure proposée, via la CNCTR, permet de ne pas porter atteinte « *au principe du secret défense* ». L'opposition, notamment par la voix du député Guillaume Larrivé, rejoint cette hésitation confirmant qu'au sein des services de renseignement l'importance du principe hiérarchique doit être maintenue, que ce soit la « *hiérarchie interne à l'administration, mais aussi hiérarchie conférant autorité au ministre sur son administration* »[170] et la présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées, Patricia Adam, par ailleurs membre de la délégation parlementaire au renseignement, d'ajouter que « *vu la façon dont travaillent les services de renseignement, c'est-à-dire de manière très hiérarchique et dans le respect du secret défense, ce serait introduire une faculté dont nous ne mesurons pas les effets* »[171].

168 *Ibid*., p. 4 164.
169 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 17 avril 2015, p. 4 220.
170 *Ibid*., p. 4 221.
171 *Ibid*., p. 4 222.

110. L'amendement est, malgré ces inquiétudes, adopté par l'Assemblée nationale. Le Sénat, qui a estimé « *utile de prévoir un cadre juridique permettant aux agents des services de dénoncer des pratiques qu'ils estiment illégales, tout en préservant le secret de la défense nationale* »[172], a accepté le principe mais en supprimant une partie essentielle de l'article voté par l'Assemblée nationale qui précisait que le lanceur d'alerte pouvait « *être conduit à faire état d'éléments ou d'informations protégés au titre du secret de la défense nationale ou susceptibles de porter atteinte à la sécurité des personnels ou des missions des services spécialisés de renseignement* ».

111. La commission mixte paritaire a donc ajouté un dixième alinéa à l'article *3Bis* de la loi qui précisait que « *L'agent mentionné au précédent alinéa peut, dans le seul cadre de la relation ou du témoignage réalisé devant la commission, faire état d'éléments ou d'informations protégés au titre du secret de la défense nationale ou susceptibles de porter atteinte à la sécurité des personnels ou des missions des services mentionnés à l'alinéa précédent* ». Cependant, le Gouvernement a déposé un amendement dit « *de précision* » visant à supprimer cet alinéa 10. Le ministre de l'Intérieur a justifié cet amendement comme garantissant « *que la sécurité des personnels ne sera pas mise en danger de ce fait, ni le bon déroulement des missions légitimes entravé* », en estimant que cet amendement ne « *remet en cause ni l'existence ni le rôle des lanceurs d'alerte* »[173].

112. A l'Assemblée nationale, le même amendement entraîne certaines oppositions en provenance de trois partis politiques différents. La députée Cécile Duflot estime que cet amendement « *fragilise la situation des lanceurs d'alerte et qu'il* [l'alinéa 10] *avait été spécialement rédigé pour protéger les agents qui relèvent du secret de la défense nationale* »[174]. Le député Lionel Tardy précise quant à lui que l'amendement « *remet en question le dispositif prévu pour les lanceurs d'alerte* » car ce qui semble inquiéter le Gouvernement est « *la partie sur la sécurité des personnels et le déroulement des missions* ». Cependant il estime que le Gouvernement supprime « *l'ensemble de l'alinéa, et donc la possibilité pour le lanceur d'alerte de donner des informations confidentielles mais utiles à la*

172 Sénat, Rapport n° 460 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif au renseignement et sur la proposition de loi organique relative à la nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, M. Philippe BAS, 20 mai 2015, p. 99.

173 Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Sénat du 24 juin 2015, p. 6 668.

174 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 25 juin 2015, p. 5 955.

CNCTR »[175]. Enfin, le député Amirshahi juge que les services « *ne rencontrent comme résistance que ces fameux lanceurs d'alerte* » qui « *animés par un souci éthique, constatent dans leur métier un certain nombre de dérives dans les pratiques, d'abus des outils mis à leur disposition, et se rendent compte de la grande fragilité de nos démocraties lorsque les technologies l'emportent sur le reste* »[176]. Cependant, l'amendement du Gouvernement est adopté.

113. Ce dispositif prévu pour des lanceurs d'alerte appartenant aux services de renseignement est ainsi codifié à l'article L861-3 du code de la sécurité intérieure. Il est donc prévu que « *tout agent d'un service* […] *qui a connaissance, dans l'exercice de ses fonctions, de faits susceptibles de constituer une violation manifeste du présent livre peut porter ces faits à la connaissance de la seule Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui peut alors saisir le Conseil d'État* […] *et en informer le Premier ministre* ». De plus, la Commission doit également informer le Procureur de la République si elle constate une illégalité constituant une infraction, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.

114. Au même titre que pour les lanceurs d'alerte hors services de renseignement, une protection de l'agent des services de renseignement est garantie par la loi à l'alinéa 2 de l'article L861-3 du code de la sécurité intérieure[177] et une sanction d'éventuels abus (mauvaise foi de l'agent, intention de nuire ou dénonciation calomnieuse) est également prévue par le même article[178].

175 *Ibid*.
176 *Ibid*.
177 Article L861-3 du code de la sécurité intérieure, alinéa II : « *Aucun agent ne peut être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de recrutement, de titularisation, de notation, de discipline, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation, d'interruption ou de renouvellement de contrat, pour avoir porté, de bonne foi, des faits mentionnés au I à la connaissance de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Tout acte contraire au présent alinéa est nul et non avenu. En cas de litige relatif à l'application du premier alinéa du présent II, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'agent intéressé* ».
178 Article L861-3 du code de la sécurité intérieure : « *Tout agent qui relate ou témoigne des faits mentionnés au I, de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire ou avec la connaissance au moins partielle de l'inexactitude des faits, encourt les peines prévues au premier alinéa de l'article 226-10 du code pénal* ».

B/ Le contrôle hiérarchique

115. Les personnes chargées de la direction des services sont particulièrement exposées car elles engagent souvent leur responsabilité personnelle (1). Afin de leur permettre d'avoir une vue d'ensemble sur les agents et les actions menées se sont progressivement développées au sein des services des structures de contrôle interne (2).

1) La responsabilité des directeurs et chefs de service

116. Les directeurs des services de renseignement sont, au même titre que tous les chefs d'administration, particulièrement exposés. Cependant, l'activité même de leur administration les expose davantage puisqu'ils se doivent d'assumer la responsabilité des opérations menées par leurs agents. Les directeurs sont personnellement responsables (a), mais ils doivent également s'assurer de la ligne de conduite de leurs personnels, que ce soit dans le recrutement, dans la formation initiale et dans la formation continue (b).

a/ La responsabilité individuelle des directeurs et chefs de service

117. Dès l'adoption de la loi de 1991 sur les interceptions de sécurité, et encore plus avec l'adoption de la loi de 2015 sur le renseignement, chaque chef d'un service de renseignement est le signataire des demandes de mise en œuvre des techniques de renseignement issues de ses services. Il est donc la dernière autorité hiérarchique à valider la demande, avant que cette dernière ne soit transmise aux autorités politiques (ministre de tutelle puis Premier ministre). La mission du chef de service est double, tout d'abord s'assurer du besoin opérationnel de ses agents[179] (besoin de mettre en œuvre telle ou telle technique : étude sur le fond) et ensuite de s'assurer de la légalité de la demande (étude sur la forme).

118. Le directeur du service prend le risque. Il engage sa responsabilité tout d'abord politique[180] et, comme ses agents, pénale. Des exemples de condamnations pénales peuvent être cités, notamment celui du directeur du groupement interministériel de contrôle (GIC), chargé d'exécuter les autorisations du Premier ministre en matière d'interceptions de sécurité, et d'autres hauts fonctionnaires des services de renseignement, à l'occasion de l'affaire dite

179 Entretien.
180 Entretien.

des écoutes de l'Élysée. Le général, chef du GIC est alors condamné. La Cour d'appel avait jugé qu'« *en sa qualité de haut fonctionnaire et de chef de ce service, il lui appartenait de veiller particulièrement à la régularité du processus de décision et de la mise en œuvre des écoutes dont il connaissait le fondement juridique fragile et, si besoin est, d'alerter le cabinet du premier ministre* »[181]. La Cour de cassation a confirmé la condamnation du directeur du GIC [182].

119. Il n'est pas rare d'assister à des nominations à la tête des principaux services de renseignement lors de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, notamment lorsqu'il y a un changement de majorité. Cela reflète la particularité des services de renseignement et le poids des relations qu'ils entretiennent avec les autorités politiques. Cela reflète également la défiance qui a, pendant de nombreuses décennies, entouré le monde du renseignement, les services de renseignement étant accusés de servir la majorité précédente. Rares sont les directeurs et chefs des services de renseignement qui bénéficient d'une longévité à leur poste (deux exceptions méritent d'être citées : Alexandre De Marenches, directeur général du service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) pendant onze années et Yves Bertrand, directeur central des renseignements généraux durant douze années).

120. Certains services de renseignement, notamment les deux principaux que sont la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), anciennement direction de la surveillance du territoire (DST), sont le reflet de ces changements au gré des alternances politiques. Ainsi, plusieurs nominations à la tête de ces services ont eu lieu quelques semaines ou quelques mois après une élection présidentielle ou des élections législatives ayant entraîné un changement de majorité. Plusieurs exemples illustrent ces changements, tant pour la DGSE[183], que la DST devenue DGSI[184] ou les renseignements généraux[185].

181 Cour d'appel de Paris, 13 mars 2007.

182 Cour de cassation, Chambre criminelle, 30 septembre 2008, *précitée*.

183 Exemples de nominations à la Direction générale de la sécurité extérieure consécutives à une élection présidentielle ou une élection législative : Pierre MARION (1981), Claude SILBERZAHN (1993), Pierre BROCHAND (2002), Bernard EMIÉ (2017).

184 Exemples de nominations à la Direction de la surveillance du territoire ou de la Direction centrale du renseignement intérieur consécutives à une élection présidentielle ou une élection législative : Jean-Jacques PASCAL (1997), Pierre DE BOUSQET DE FLORIAN (2002), Bernard SQUARCINI (2002), Patrick CALVAR (2007).

185 Exemples de nominations à la Direction centrale des renseignements généraux consécutives à une élection présidentielle ou une élection législative : Paul ROUX (1981), Philippe MASSONI (1986), Jacques FOURNET (1988).

121. Traditionnellement, le service de renseignement qui expose le plus son directeur est la direction générale de la sécurité extérieure. En effet, les opérations menées à l'étranger – souvent avec l'accord tacite des autorités politiques – peuvent entraîner des scandales en cas d'échec, qui aboutissent à la mise en cause du directeur général. L'exemple le plus marquant est l'affaire du *Rainbow Warrior* qui a entraîné le départ de l'Amiral Lacoste en 1985 après trois années passées à la tête du service de renseignement extérieur. Ce type de scandale peut également intervenir sur le territoire national. En effet, d'autres directeurs ont pu être remerciés suite à des affaires, comme Claude Bardon, directeur des renseignements généraux de la Préfecture de police de Paris (RGPP), remplacé après des accusations d'écoutes de débats politiques internes.

122. Dans une biographie consacrée à Alexandre De Marenches, directeur général du SDECE, il est précisé qu'« *un directeur du SDECE doit être prêt à assumer la responsabilité d'opérations qu'il décide, tout en en ignorant les détails* »[186].

123. Certains directeurs des services ont pu avoir une influence sur l'organisation de leur service, en essayant de mettre en place des contrôles. Parfois, il s'agissait même de leur feuille de route. En 1970, Alexandre De Marenches est nommé à la tête du service de documentation extérieure et de contre-espionnage avec comme mission d'« *entreprendre le grand nettoyage du service* »[187]. Claude Silberzahn, directeur général de la DGSE de 1989 à 1993 indiquait récemment que François Mitterrand lui avait confié comme mission de « *rependre en main une Maison dont il jugeait qu'elle se situait en dehors du système et déconnectée totalement du reste de l'appareil d'État* »[188]. Durant son temps de présence à la direction, il a également lancé une « *opération propreté rendue nécessaire par les dérives à tous niveaux du passé* ». Cette opération a entraîné un audit réalisé par un inspecteur des Finances pour « *établir un code des règles de gestion financière auquel sera soumis dorénavant le service et chacun de ses agents* »[189].

186 NOTIN, Jean-Christophe, « Le maître du secret », *Tallandier*, 2018, p. 214.
187 FERRO, Coline, « Responsables politiques français et renseignement : vers une entente cordiale ? », *Revue de la Défense nationale*, n° 377, 14 mai 2013, p. 2.
188 SILBERZAHN, Claude, « Les mutations de la DGSE après la crise du Rainbow Warrior », *Après-demain*, 2016/1, n° 37 (NF), p. 15.
189 *Ibid*., p. 16.

124. Pour d'autres directeurs, il s'agissait plus d'une volonté personnelle. François Mermet, directeur général de la DGSE de 1987 à 1989 indiquait : « *je me suis attaché à reprendre la maison en main et j'ai mis en place un contrôle plus rigoureux des activités les plus sensibles* »[190]. Jean-Claude Cousseran, directeur de la stratégie de 1988 à 1991, puis directeur de la DGSE de 2000 à 2002, expliquait quant à lui qu' « *ayant pu constater, lors de mon précédent passage à la DGSE, quelques dysfonctionnements, j'ai souhaité renforcer les moyens de la direction générale* », ajoutant avoir « *créé un secteur juridique qui n'existait pas* »[191].

125. D'autres directeurs ont fait adopter des chartes de déontologie en interne. C'est par exemple le cas de Bernard Bajolet, directeur général de la DGSE de 2013 à 2017, qui s'est également efforcé « *de définir collectivement nos valeurs* » autour d'un « *système appelé 'LEDA' pour loyauté, exigence, discrétion, adaptabilité* »[192]. Les agents sont ainsi tenus de signer cette charte de déontologie.

126. Ce même directeur a par ailleurs développé la communication de son service pour « *expliquer nos missions afin d'avoir l'attention des décideurs, mais aussi de répondre aux interrogations légitimes des citoyens que nous sommes en charge de protéger* », avec un double objectif « *d'une part, pour qu'ils sachent à quoi sert l'argent qui nous est destiné et, d'autre part, pour les rassurer sur les actions que nous menons, tant le monde du renseignement suscite de fantasmes et véhicule nombre d'idées reçues* »[193].

b/ Le rôle des directions dans le recrutement, le suivi et la formation des agents

127. A l'occasion de plusieurs entretiens, il apparaît que les services de renseignement ont mis en place des protocoles particuliers dans le recrutement et la formation. Ainsi, c'est par la sélection des agents que les directeurs des services mettent en œuvre un premier contrôle. Ce contrôle est conduit tant sur le plan de la sécurité, avec les lourdes procédures d'habilitation au secret de la défense nationale, mais également sur le plan de la personnalité. L'objectif est

190 BAUER, Alain et DUPUIS-DANON, Marie-Christine, « Les Guetteurs – Les patrons du renseignement français parlent », *Odile Jacob*, 2018, p. 81.
191 *Ibid*., p. 144.
192 BAJOLET, Bernard et MOINET, Nicolas, « Communiquer pour expliquer et pour rassurer », *Hermès – La Revue*, 2016/3, n° 76, p. 112.
193 *Ibid*., p. 110.

de choisir des agents « *qui ne franchiront pas la ligne* »[194]. Ainsi, il est procédé – pour tous les services – à un enquête poussée du postulant pour vérifier « *la sincérité et l'honnêteté* » du futur agent, mais également pour détecter une éventuelle vulnérabilité qui pourrait par la suite servir de pression et ainsi conduire l'agent à adopter un comportement non conforme aux règles du service.

128. Après la phase – intense – de sélection, la direction des services doit mettre en place une phase de formation initiale, qui est adaptée tant au passé de l'agent qu'à son emploi à venir. Depuis l'adoption de la loi renseignement, plusieurs services ont mis en place des formations sur la déontologie et le cadre légal, tel qu'issu de la loi renseignement. Des dispositifs de formation continue ont également été mis en œuvre au profit de tous les agents et permettent ainsi d'inculquer aux personnels les limites qui leur sont fixées.

129. Cette phase de formation doit cependant être différenciée en fonction de la place tenue dans la hiérarchie. Par exemple, dans un des services du ministère des Armées, les agents sont formés à l'emploi de certaines techniques. Les officiers de ce service connaissent les techniques mais ils sont surtout formés au cadre légal d'emploi et à l'utilisation qui en est faite par les agents, afin notamment de renforcer le contrôle hiérarchique interne.

130. L'Académie du renseignement, créée par un décret du 13 juillet 2010[195], participe également aux activités de « *formation initiale et continue au profit du personnel des services* ». La formation initiale s'adresse à « *tous les cadres nouvellement affectés au sein des six services de renseignement* » et a pour objectif « *de leur permettre de mieux comprendre le monde du renseignement dans lequel ils entrent* »[196]. Ces formations adaptées en fonction du poste tenu sont particulièrement pointues et permettent ainsi à des magistrats ou à d'autres spécialistes du renseignement (comme la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement) de présenter le cadre légal et les attentes des autorités responsables du contrôle du renseignement.

194 Entretien.
195 Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement, J.O.R.F. du 16 juillet 2010, texte n° 1.
196 www.academie-renseignement.gouv.fr/academie.html

131. Enfin, après la formation, les différentes directions des services de renseignement doivent mettre en place un suivi régulier de leurs agents. Ce suivi passe, par exemple, dans le renouvellement des habilitations. Le récent attentat commis au sein de la Préfecture de police de Paris a mis en avant des défaillances dans le suivi d'un agent potentiellement radicalisé.

2) Les dispositifs d'inspection des services de renseignement

132. Au sein de plusieurs administrations françaises, la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne est souvent sollicitée (par exemple par la Cour des comptes). Mais, si ce dispositif « *n'a pas de prix, il a un coût* »[197], la mise en place d'une structure consacrée au contrôle interne demande du temps et des effectifs.

133. Au même titre que certaines directions générales « traditionnelles » du ministère de l'Intérieur qui disposent d'un dispositif d'inspection (a), les services de renseignement ont également créé leur propre mécanisme interne (b).

a/ Deux inspections généralistes : l'IGPN et l'IGGN

134. Il existe depuis plusieurs dizaines d'années, au sein de deux directions générales du ministère de l'Intérieur, des inspections générales, à savoir l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN). Ces deux inspections générales peuvent se retrouver compétentes pour certains des services de renseignement relevant de la direction générale de la police nationale ou de la direction générale de la gendarmerie nationale.

135. L'inspection générale de la police nationale est créée en 1967 sous l'appellation de service d'inspection générale et de contrôle de la police nationale[198]. Au sein de la Préfecture de Police, la mission de contrôle a longtemps été confiée à l'inspection générale des services. Par un décret du 28 août 2013[199], les deux inspections ont fusionné. La mission de l'IGPN est d'exercer un « *contrôle des directions et services de la direction générale de la police nationale, de la préfecture de police et, dans les conditions fixées par l'article 5, de la*

197 Entretien.

198 Décret n° 67-196 du 14 mars 1967 portant réorganisation du ministère de l'Intérieur, J.O.R.F du 16 mars 1967, p. 2 540.

199 Décret n° 2013-784 du 28 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation de l'inspection générale de la police nationale, J.O.R.F. du 30 août 2013, texte n° 26.

direction générale de la sécurité intérieure ». En effet, l'ancienne direction centrale du renseignement intérieur, qui était sous le giron de la direction générale de la police nationale depuis sa création en 2008[200], est devenue une direction générale à part entière du ministère de l'Intérieur en 2014[201]. Elle ne relevait donc plus du contrôle de l'IGPN. Un décret a modifié le décret du 28 août 2013 et permet désormais au ministre de l'Intérieur ou au directeur général de la sécurité intérieure de saisir l'inspection générale de la police nationale.

136. L'IGPN dispose d'une compétence nationale et assure le « *pilotage du contrôle interne* » tout en suivant également « *la mise en œuvre des sanctions prononcées par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire* ». D'initiative ou sur instruction, l'inspection générale de la police nationale peut être amenée à diligenter des enquêtes judiciaires.

137. Ainsi, cette inspection peut être amenée à contrôler plusieurs services de renseignement, parmi lesquels le service central du renseignement territorial (SCRT) ou la direction du renseignement de la Préfecture de police de Paris (DRPP) et, comme indiqué précédemment, la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) de manière ponctuelle. De plus, l'IGPN pourrait être saisie pour des services non spécialisés dans le renseignement mais autorisés à mettre en œuvre des techniques de renseignement au sein de la DGPN, comme certains services de la direction centrale de la police judiciaire (exemple : la sous-direction antiterroriste), de la direction centrale de la police aux frontières (exemple : l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre) ou de la direction centrale de la sécurité publique (exemple : les sûretés départementales). Plusieurs exemples récents montrent l'implication de l'inspection générale de la police nationale dans le contrôle de certains agents des services de renseignement dépendant du ministère de l'Intérieur[202].

138. Le Service central du renseignement territorial peut, outre le contrôle de l'Inspection générale de la police nationale, être contrôlé par la Direction centrale de la sécurité publique à laquelle il est rattaché depuis sa création, et plus particulièrement par la sous-direction des audits et du contrôle interne. Cette sous-direction « *réalise des audits et évalue l'organisation*

200 Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur, J.O.R.F. du 28 juin 2008, texte n° 4.

201 Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 2 mai 2014, texte n° 23.

202 Exemple : le placement en garde à vue de Bernard Squarcini, ancien directeur central du renseignement intérieur en septembre 2016.

et le fonctionnement des services », « *définit les processus de contrôle à mettre en œuvre* » et « *assure l'animation du réseau des contrôleurs internes* »[203]. A chaque prise de fonction d'un directeur départemental de la sécurité publique, un audit est mené par cette sous-direction qui peut être amenée à s'intéresser au volet « renseignement » de la direction départementale.

139. L'inspection générale de la gendarmerie nationale a remplacé en 2009[204] l'ancienne inspection de la gendarmerie nationale, connue sous le vocable d'inspection technique. Chargée d'effectuer « *des missions d'audit, d'étude, d'enquête, d'évaluation, d'information et d'expertise* », elle contrôle également « *le respect par l'ensemble des personnels de la gendarmerie nationale des lois, règlements et procédures en matière d'emploi et de mise en œuvre des moyens* »[205]. La Gendarmerie nationale ayant institué en décembre 2013 une sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO)[206], reconnue comme un service de renseignement du second cercle, il n'est pas impossible de voir l'inspection générale de la gendarmerie nationale s'intéresser de près à l'activité de la SDAO et au respect des prescriptions légales dans la mise en œuvre des techniques de renseignement. Comme pour l'IGPN, l'IGGN pourrait également être saisie pour enquêter et contrôler des services autres que la SDAO mais également autorisés à mettre en œuvre des techniques, telles que la sous-direction de la police judiciaire, les sections de recherches ou certaines unités spécialisées encore rattachées au ministère de la Défense (exemple : sections de recherches de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie de l'air et de la gendarmerie de l'armement).

140. Au sein de la gendarmerie nationale, une structure particulière a également été mise en place dès 1997 afin d'assurer un premier contrôle des demandes de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement, il s'agit de la section analyse et prévention (SAP) rattachée à la direction des opérations et de l'emploi. Ainsi, lorsque la SDAO, la SDPJ ou les sections de recherche souhaitent mettre en œuvre une technique de recueil, le sous-directeur ou le commandant de région transmet la demande à la SAP qui vérifie la conformité tant sur la forme que sur le fond avant de la transmettre à son tour au directeur des opérations puis au directeur général.

---

203 Arrêté du 28 octobre 2015 modifiant l'arrêté du 1er février 2011 modifié relatif aux missions et à l'organisation de la sécurité publique, J.O.R.F. du 24 novembre 2015, texte n° 12.

204 Décret n° 2009-1727 du 30 décembre 2009 relatif à l'inspection générale de la gendarmerie nationale et modifiant le code de la défense, J.O.R.F. du 31 décembre 2009, texte n° 108.

205 Arrêté du 30 décembre 2009 relatif aux attributions et à l'organisation de l'inspection générale de la gendarmerie nationale, J.O.R.F. du 31 décembre 2009, texte n° 124.

206 Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, J.O.R.F. du 18 décembre 2013, texte n° 27.

141. Au-delà de ces deux inspections générales, les principaux services de renseignement ont mis en place, dès leur création ou progressivement, des services chargés du contrôle interne.

b/ Les inspections internes spécialisées

142. La Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui a remplacé le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) en 1982[207], ne prévoyait pas expressément dans son décret de création un dispositif de contrôle interne. Dans un arrêté du 4 décembre 2002[208], l'organisation de la DGSE est précisée et il y est spécifié que le directeur général dispose, outre d'un cabinet, d'une inspection générale et d'un service de sécurité. L'inspection générale a pour mission d'évaluer et de conseiller les différentes structures de la direction générale, alors que le service de sécurité « *définit et met en œuvre les mesures destinées à assurer la sécurité du personnel et des installations* […] *ainsi que la protection de la confidentialité de ses structures, moyens et missions* ». Ces missions de l'inspection et du service de sécurité ont été reprises en 2012[209]. En 2015, à l'occasion d'un nouvel arrêté relatif à l'organisation de la DGSE[210], une structure rattachée au directeur général a été officiellement reconnue : la mission d'audit interne. Cette structure « *évalue les processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle tels qu'ils sont définis au sein de la direction générale de la sécurité extérieure* ». Ces deux dispositifs ont été pris en compte par la délégation parlementaire au renseignement qui considère que l'inspection générale procède « *à des enquêtes, vérifications, évaluations ou études relatives au fonctionnement de tous les organismes relevant de la DGSE* » alors que l'instance d'audit s'assure « *du bon fonctionnement de la DGSE et de la fiabilité de l'information décisionnelle* », sa mission se concentrant sur « *la maîtrise des risques et la qualité du contrôle interne des directions et services* »[211].

207 Décret n° 82-306 du 2 avril 1982 portant création d'une direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), placée sous l'autorité d'un directeur général relevant directement du ministère de la Défense et nommé par décret en Conseil des ministres, J.O.R.F. du 4 avril 1982, p. 1 034.

208 Arrêté du 4 décembre 2002 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure, J.O.R.F. du 7 décembre 2002, p. 20 219.

209 Arrêté du 21 décembre 2012 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure, J.O.R.F. du 11 janvier 2013, texte n° 45.

210 Arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure, J.O.R.F. du 20 mars 2015, texte n° 13.

211 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, M. Jean-Jacques URVOAS, 18 décembre 2014, p. 72.

143. Comme pour la DGSE, le décret de création en 2008 de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)[212] ne stipulait pas d'organisme de contrôle interne particulier. Après l'affaire Merah, la rédaction d'un rapport commandé par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Manuel Valls, a été confiée à Jérôme Léonnet (inspecteur général de la police nationale) et à Guy Desprats (contrôleur général de la police nationale). Ce rapport, rendu le 19 octobre 2012, préconisait de « *réfléchir à la mise en place d'un véritable outil d'audit et d'inspection au sein du renseignement intérieur* »[213], en plus du contrôle hiérarchique. Ce dispositif permettrait, toujours selon le rapport, « *d'être en mesure d'identifier les écarts par rapport à la norme fixée* ». Moins d'un an plus tard, à l'occasion d'une mission d'information parlementaire[214], il apparaît que la DCRI s'est dotée d'un poste d'inspecteur technique chargé de superviser deux pôles : un pôle « audit et méthodes », plus particulièrement chargé des études juridiques, des questions liées à l'éthique et des audits de commandement, et un pôle « sécurité et contrôle », plus spécifiquement en charge des habilitations, des enquêtes de sécurité et des dispositifs de protection (physiques et des systèmes informatiques). La mise en place de cette structure est confirmée dans un article paru dans La Tribune du Commissaire fin 2013 dans lequel il est précisé que « *l'autorité interne constitue un premier niveau de contrôle du travail des agents* » et d'ajouter que ce contrôle hiérarchique « *peut s'appuyer, depuis janvier 2013, sur l'expertise d'une nouvelle structure d'inspection et d'audit interne, l'Inspection du renseignement intérieur* » qui a pour mission de « *contrôler, d'auditer et d'évaluer les services centraux et territoriaux de la DCRI* »[215].

212 Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur, J.O.R.F. du 28 juin 2008, texte n° 4.

213 LÉONNET, Jérôme et DESPRATS, Guy, « Affaire Merah : Réflexions et propositions », 19 octobre 2012, p. 12.

214 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022 déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, MM. Jean-Jacques URVOAS et Patrice VERCHÈRES, 14 mai 2013, p. 56.

215 « Les contrôles auxquels est soumise la direction centrale du renseignement intérieur », *La Tribune du Commissaire*, n° 129, décembre 2013.

144. Lorsque la DCRI est devenue une direction générale, un décret du 6 mai 2014[216] a déterminé les directions et services de cette nouvelle DGSI, constituée d'une direction du renseignement et des opérations, d'une direction technique, d'un service de l'administration générale et d'une inspection générale de la sécurité intérieure (reprenant ainsi le dispositif de contrôle interne existant pour la DCRI).

145. Dans un arrêté de 2002[217], la Direction du renseignement militaire (DRM), a institué un bureau de coordination des actions de renseignement, chargé « *de préparer, conduire et contrôler les actions de renseignement de la direction* ». La mention de cette structure n'a cependant pas été reprise dans les arrêtés postérieurs. La DRM a également mis en place dès le début des années 2000 une cellule de pilotage qui réalise des contrôles et des audits en matière financière, en conformité avec les exigences de performance de la loi organique relative aux lois de finances.

146. La Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), devenue la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) en 2017[218], a succédé à la Direction de la sécurité militaire au début des années 1980. Relevant directement du ministre de la Défense, la DPSD s'est dotée, dès sa création, d'un inspecteur assurant le contrôle de « *l'ensemble du service* », ce dernier pouvant également « *se voir confier par le ministre de la défense toute étude ou enquête touchant à la sécurité des moyens de défense* »[219]. En 2007, un arrêté[220] précise le rôle d'un des bureaux de la DPSD, le bureau de la prospective et des études générales qui est chargé, entre autres, « *d'exercer les fonctions de pilotage, d'audit et de contrôle de gestion* » et « *d'assurer la préparation et la coordination des inspections et visites internes* ». Enfin, dans un décret d'octobre 2013[221], outre le cabinet du directeur, est ajoutée une inspection, « *chargée de l'inspection générale du service, et notamment des*

216 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, J.O.R.F. du 7 mai 2014, texte n° 24.

217 Arrêté du 25 juillet 2002 portant organisation de la direction du renseignement militaire, J.O.R.F. du 1er août 2002, p. 13 102.

218 Décret n° 2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense, J.O.R.F. du 9 octobre 2016, texte n° 13.

219 Décret n° 81-1041 du 20 novembre 1981 fixant les attributions de la direction de la protection et de la sécurité de la défense et portant suppression de la direction de la sécurité militaire, J.O.R.F. du 24 novembre 1981, p. 3 191.

220 Arrêté du 5 février 2007 modifiant l'arrêté du 29 novembre 2001 portant organisation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense, J.O.R.F. du 7 février 2007, texte n° 2.

221 Arrêté du 22 octobre 2013 portant organisation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense, J.O.R.F. du 21 novembre 2013, texte n° 13.

questions de sécurité ». Une restructuration est actuellement en cours au sein de la DRSD, notamment pour prendre en compte la montée en puissance de ce service.

147. La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), créée en 1988[222], a vu son existence confirmée en 2007 lorsqu'elle devient un service à compétence nationale[223]. Cet arrêté de 2007 précise que la direction comporte des services administratifs qui, outre la gestion des ressources humaines et des moyens matériels, assurent le « *pilotage de la performance et du contrôle de gestion* ». De plus, comme le précise le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le cadre juridique applicable aux services de renseignement, « *la DNRED peut cependant faire appel à l'Inspection des services de la Direction générale des douanes en cas de nécessité* »[224]. Après plusieurs événements impliquant la DNRED, une remise à plat de l'organisation est prévue. Un magistrat, conseiller juridique devrait devenir l'adjoint du directeur et la mise en place d'une cellule consacrée au contrôle interne devrait être instituée afin, notamment, d'uniformiser les procédures.

148. Enfin, la cellule TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) est érigée en service à compétence nationale en décembre 2006[225]. Dans un décret du 7 janvier 2011[226], il est précisé que le directeur de TRACFIN est assisté d'un conseiller juridique et qu'il dispose également d'un « *département de l'analyse, du renseignement et de l'information* » qui est notamment en charge des relations avec « *les autorités de contrôle* ». Dans un arrêté d'application également en date du 7 janvier 2011[227], le rôle du conseiller juridique détaché auprès du directeur est précisé puisque ce dernier est chargé d'exercer « *une fonction de conseil et d'expertise* ».

222 Arrêté du 1er mars 1988 portant création de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et réorganisation du service des autorités financières et commerciales, J.O.R.F. du 9 mars 1988, p. 3 144.

223 Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières », J.O.R.F. du 21 novembre 2007, texte n° 34.

224 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022, *op. cit.*, p. 57.

225 Décret n° 2006-1541 du 6 décembre 2006 érigeant la cellule TRACFIN en service à compétence nationale et modifiant le code monétaire et financier, J.O.R.F. du 8 décembre 2006, texte n° 17.

226 Décret n° 2011-28 du 7 janvier 2011 relatif à l'organisation et aux modalités de fonctionnement du service à compétence nationale TRACFIN, J.O.R.F. du 8 janvier 2011, texte n° 33.

227 Arrêté du 7 janvier 2011 portant organisation du service à compétence nationale TRACFIN, J.O.R.F. du 8 janvier 2011, texte n° 35.

149. Ainsi, chacun des services de renseignement du premier cercle dispose d'une instance de contrôle interne, bien que ces structures ne revêtent pas une forme identique. La mission d'information parlementaire avait d'ailleurs souligné en 2013 que « *les efforts et moyens déployés s'avèrent encore insuffisants* », plaidant pour « *la création d'un poste de contrôleur général dans chaque service* »[228].

150. A l'occasion de son rapport d'activité pour l'année 2014, la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) soulignait que « *la DGSE et la DGSI ont réalisé des progrès très appréciables en ce domaine* »[229] mais recommandait « *des efforts supplémentaires ainsi qu'une meilleure identification et valorisation des instances de contrôle interne* »[230]. L'année suivante, la Délégation insistait sur le contrôle interne dont l'efficacité doit être évaluée tant par la hiérarchie que par des audits extérieurs et recommandait d'instaurer un « *standard commun de contrôle interne* »[231] pour l'ensemble des services de renseignement. Dans le rapport d'activité pour l'année 2016, la DPR réitérait son souhait de développer « *encore davantage les procédures de contrôle interne qui s'appliquent aux services* »[232]. Pour l'année 2017, c'est davantage la formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement qu'est la commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS) qui a exprimé son souhait « *de renforcer et de formaliser l'environnement de contrôle interne* » justifiant que « *le contrôle externe opéré par la CVFS ne saurait en effet pallier une insuffisance de contrôle interne* » et appelant le coordonnateur national du renseignement à confier une mission à l'inspection des services de renseignement pour s'assurer de « *l'effectivité du dispositif de contrôle interne applicable aux règles de gestion des fonds spéciaux* »[233].

§2 : Les dispositifs de contrôles ministériel et financier

151. Au niveau ministériel, des dispositifs de contrôle sont mis en place pour permettre aux ministres de s'assurer du bon fonctionnement de leurs services et de la bonne application des directives. Pour réaliser ce contrôle, des inspections générales ministérielles ont été créées dès

228 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022, *op. cit.*, p. 58.
229 D.P.R., *R*apport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, M. Jean-Jacques URVOAS, 18 décembre 2014, p. 72.
230 *Ibid*., p. 73.
231 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 25 février 2016, p. 44.
232 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016, Mme Patricia ADAM, 2 mars 2017, p. 81.
233 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2017, M. Philippe BAS, 12 avril 2018, p. 72.

la fin du XVIII[ème] siècle et le Gouvernement peut également être assisté de la Cour des comptes (A). Ces dispositifs peuvent être amenés à contrôler les services de renseignement et ainsi assister les ministres dans la relation complexe qu'ils entretiennent avec le renseignement (B).

A/ Le cadre du contrôle interne administratif : inspections générales et Cour des comptes

152. Au sein de l'administration française, les inspections générales ministérielles occupent une place bien particulière. Bien qu'étant rattachées à un ministre de tutelle, elles disposent cependant d'une large autonomie dans l'accomplissement de leurs missions de contrôle (1). La Cour des comptes est une institution atypique avec différents missions, dont l'une est de contrôler le bon emploi et la bonne gestion des fonds publics et d'assister le Gouvernement dans ce contrôle (2).

1) Le contrôle effectué par les inspections générales ministérielles

153. Le 28 juin 2011, un décret[234] a mis en place, au sein de chaque ministère, un dispositif d'audit interne. Ce décret permet d'apporter une précision sur la distinction entre le contrôle interne et l'audit interne. En effet, le contrôle interne recouvre « *l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux* […] ». L'audit interne est défini quant à lui comme « *une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer* », s'assurant ainsi que « *les dispositifs de contrôle interne sont efficaces* ».

154. Les services de renseignement dépendent de plusieurs ministères, principalement du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé de la défense. Pour ces deux ministères, des inspections générales assurent une mission de contrôle, respectivement l'inspection générale de l'administration (IGA) et le contrôle général de armées (CGA). De plus, pour les services de renseignement relevant des ministères de l'économie et du budget, l'inspection générale des finances (IGF) est compétente. Plus récemment, consécutivement à la création

234 Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, J.O.R.F. du 30 juin 2011, texte n° 50.

d'un service de renseignement pénitentiaire, l'inspection générale de la justice (IGJ) s'est également vue devenir compétente pour le contrôle de ce service de renseignement.

155. Afin de la distinguer des inspections spécifiques (étudiées précédemment), une inspection générale peut être considérée comme « *les services d'inspection qui relèvent directement d'un (ou de plusieurs) ministre(s) et qui ont une vocation générale s'étendant à tout ce qui est placé sous l'autorité ou la tutelle de ce(s) ministre(s)* »[235]. Ces inspections générales ont une double mission, d'une part d'inspection et de contrôle, et d'autre part d'audit.

156. L'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des finances (IGF) quant à elles font partie des quatre inspections générales à vocation interministérielle, avec l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche.

157. L'inspection générale de l'administration est un des plus anciens corps d'inspection puisque sa création remonte à 1781. Ce n'est cependant qu'au début du XX^{ème} siècle que l'inspection générale des services administratifs obtient une compétence générale afin de contrôler tous les services du ministère de l'intérieur ainsi que tous les établissements et institutions placés sous son contrôle. En 1948, en réponse à la refonte de la fonction publique, est créée au sein du ministère de l'intérieur une inspection générale de l'administration (IGA). Le décret fondateur place cette inspection « *sous l'autorité directe du ministre* » pour exercer « *le contrôle supérieur sur tous les personnels, services, établissements ou institutions qui relèvent du ministre de l'intérieur* »[236]. Plusieurs évolutions du statut et des prérogatives de l'inspection générale de l'administration seront adoptées, notamment en 1981[237] puis en 2002[238], date à laquelle le décret retient une mission plus large car l'inspection « *exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude et de conseil à l'égard des services centraux et déconcentrés qui relèvent du ministre de l'intérieur* ». Ce décret précise également les prérogatives de l'IGA puisque ses membres « *ont libre accès aux services, établissements,*

235 PISSALOUX, Jean-Luc, « Les inspections générales au sein de l'administration française : structures, fonctions et évolution », *Revue française d'administration publique*, 2015/3, n° 155, pp. 602-603.

236 Décret n° 48-376 du 4 mars 1948 portant règlement d'administration publique relatif au statut de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur, J.O.R.F. du 5 mars 1948, p. 2 296.

237 Décret n° 81-241 du 12 mars 1981 portant statut de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur, J.O.R.F. du 14 mars 1981, p. 778.

238 Décret n° 2002-501 du 11 avril 2002 modifiant le décret n° 81-241 du 12 mars 1981 portant statut particulier du corps de l'inspection générale de l'administration, J.O.R.F. du 13 avril 2002, p. 6 536.

institutions et organismes » et que ces services « *sont tenus de prêter leur concours aux membres de l'inspection générale de l'administration, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à leur communiquer* ». L'inspection générale de l'administration conserve, comme à son origine, une vocation interministérielle puisqu'elle peut recevoir des « *lettres de mission signées du Premier ministre, du ou des ministres intéressés et du ministre de l'intérieur* », étendant ainsi « *leurs attributions à des personnels, services, établissements ou institutions relevant d'autres départements que celui de l'intérieur* ».

158. Outre les missions spécifiques éventuellement confiées par le Premier ministre ou un membre du gouvernement, l'inspection générale de l'administration propose un programme annuel au cabinet du ministre de l'intérieur pour validation. Les missions d'inspection sont ainsi programmées. Il existe également certaines missions permanentes confiées à l'IGA, comme les missions d'évaluation de politiques publiques.

159. A l'occasion d'une mission d'audit propre à l'IGA, il est apparu « *cinq lignes de force caractéristiques* »[239] reconnues notamment par les commanditaires de l'inspection : rigueur, impartialité, loyauté, pragmatisme et créativité. Elle a également rappelé récemment qu'une de ses missions était de « *contribuer* […] *à préserver le lien de confiance entre l'administration et le citoyen. Enjeu essentiel pour un ministère régalien, ministère de la sécurité et des libertés publiques* [...] »[240].

160. En matière de renseignement, l'inspection générale de l'administration peut être amenée à contrôler certains dispositifs. En 2009, l'IGA a ainsi effectué un audit des services départementaux d'information générale (remplacés par le renseignement territorial en 2014[241], les SDIG avaient eux-mêmes remplacés les renseignements généraux en 2008[242]). L'inspection générale de l'administration, également durant l'année 2009, s'était interrogée dans un rapport sur le devenir des archives des renseignements généraux.

239 ABADIE, Marc et PENEAU, Valérie, « Un projet stratégique de service pour l'inspection générale de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2015/3, n° 155, pp. 675-676.

240 *Ibid*., p. 676.

241 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, J.O.R.F. du 10 mai 2014, texte n° 24.

242 Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique, J.O.R.F. du 1er juillet 2008, texte n° 4.

161. Dans le rapport annuel d'activité de 2014, il est indiqué que plusieurs tables-rondes sur la sécurité ont été organisées, précisant que l'État, dans le domaine de la sécurité, « *doit désormais négocier avec d'autres acteurs pour coordonner les moyens nécessaires aux politiques à mener et en vérifier les conditions d'exercice* » et que « *naît un besoin supplémentaire en termes de pilotage stratégique, de contrôle et d'évaluation* »[243]. Une table ronde a notamment été consacrée aux nouveaux enjeux de la sécurité intérieure, au cours de laquelle ont été rappelées l'importance de la coordination des services et l'amélioration de la capacité à fusionner les renseignements.

162. Dans son rapport annuel d'activité de 2015, l'inspection générale de l'administration indique avoir rendu un rapport sur le renforcement des moyens de la lutte antiterroriste, mais également un rapport classifié « *relatif aux relations entre plusieurs services opérant sur le territoire national* »[244]. Enfin, à l'occasion d'un rapport d'information parlementaire, le ministre de l'intérieur a été auditionné et a indiqué qu'une mission avait été confiée à l'IGA sur la thématique du « *transfert des prérogatives de la direction du renseignement de la Préfecture de police de Paris au renseignement territorial d'une part, à la sécurité intérieure d'autre part* »[245].

163. L'inspection générale des finances (IGF) trouve, comme l'inspection générale de l'administration, son origine à la fin du XVIII[ème] siècle puisque c'est en 1797 que sont créés les inspecteurs généraux de la Trésorerie. Ces derniers deviennent les vérificateurs généraux de la trésorerie dès 1800 puis les inspecteurs généraux du Trésor public en 1801. L'inspection générale des finances apparaît quant à elle en 1814. En 1947, un décret[246] précise le statut particulier du corps de l'inspection générale des finances. Il sera modifié à plusieurs reprises jusqu'en 1973, date à laquelle un nouveau décret[247] fixe le statut particulier de l'IGF et précise que « *le corps de l'inspection générale des finances est placé sous l'autorité directe du ministre de l'économie et des finances* » (article 1[er]) et que « *les inspecteurs généraux en activité dans les cadres, réunis en un comité qui a pour président le ministre et pour vice-président le plus ancien d'entre eux, donnent leur avis sur toutes les questions relatives à*

243 I.G.A., Rapport d'activité 2014, p. 41.
244 I.G.A., Rapport d'activité 2015, p. 18.
245 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 4 534, *op. cit.*, p. 26.
246 Décret n° 47-2238 du 18 novembre 1947 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances, J.O.R.F. du 22 novembre 1047, p. 11 548.
247 Décret n° 73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances, J.O.R.F. du 15 mars 1973, p. 2 798.

leurs missions, dont ils sont saisis par le ministre ou par le chef du service, ou dont ils se saisissent eux-mêmes » (article 3).

164. Le statut de l'IGF sera modifié par un décret de 2006[248] précisant les missions de l'inspection qui « *exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière* ». Afin d'accomplir sa mission, l'inspection générale des finances dispose de « *tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place* »[249].

165. Accessible au public et non classifié, il n'existe pas de rapport en lien direct avec les services de renseignement bien que, dans son rapport d'activité pour l'année 2016, l'inspection générale des finances précise que « *les missions d'évaluation et de conseil réalisées dans d'autres champs ministériels* [que les champs économiques et sociaux] *couvrent la quasi-totalité du périmètre gouvernemental, y compris dans le champ des services de renseignement* »[250]. A l'occasion de certains rapports de l'IGF, publics, les services de renseignement sont abordés de manière indirecte.

166. Ainsi, notamment dans un rapport conjoint entre l'IGA et l'IGF relatif à l'évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, les inspecteurs indiquent que « *près de 1 000 ETP* [emploi temps plein] *ont été créés dans les services de renseignement, notamment au sein de la direction générale de la sécurité intérieure, du service central du renseignement territorial de la direction de la sécurité publique et de la direction du renseignement de la préfecture de police* »[251], précisant également que le recrutement de contractuels peut être justifié pour certains services, « *particulièrement ceux de renseignement, qui, par construction, conduisent au recrutement de profils spécialisés, qu'il s'agisse par exemple de spécialistes informatiques ou d'analystes* »[252]. Le rapport de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018 apprend que l'inspection générale des finances « *n'a pas donné suite à la demande officielle que lui avait adressée M.*

248 Décret n° 2006-1213 du 4 octobre 2006 modifiant le décret n° 73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances, J.O.R.F. du 5 octobre 2006, texte n° 8.
249 Décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État, J.O.R.F. du 1er juin 1955, p. 5 547.
250 I.G.F., Rapport d'activité 2016, p. 12.
251 I.G.F. – I.G.A., Evolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, février 2017, p. 16.
252 *Ibid*., p. 19.

Philippe Bas, en sa qualité de président de la DPR, en vue de l'obtention d'un rapport de la mission sur la protection des entreprises stratégiques »[253].

167. L'inspection générale de la justice (IGJ) a remplacé en 2016[254] l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) dont la création remontait à juillet 1964[255] puisque le Garde des sceaux était alors « *assisté de l'inspection générale des services judiciaires* ». Un décret d'application[256] relatif à l'exercice des attributions de l'inspecteur général avait apporté plusieurs précisions sur le rôle de ce dernier, chargé d'une « *mission permanente d'inspection sur les juridictions de l'ordre judiciaire, la Cour de cassation exceptée, et sur l'ensemble des services et organismes relevant du ministère de la justice* ». Pour l'accomplissement de sa mission, l'inspecteur disposait alors « *d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle* », pouvant « *convoquer et entendre les magistrats et fonctionnaires ainsi que les officiers publics et ministériels et se faire communiquer tous documents utiles* ».

168. En 2016, le décret reprend les dispositions communes aux autres inspections à savoir que l'IGJ « *exerce une mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation sur l'ensemble des organismes, des directions, établissements et services du ministère de la justice* ». De même, l'inspection générale « *participe à la mise en œuvre de la politique ministérielle de l'audit interne* ». Pour réaliser le contrôle, les membres de l'inspection disposent d'un « *pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle* » et l'ensemble des services du ministère de la justice sont tenus « *de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications ou tous renseignements utiles* », tout en précisant que ces membres de l'IGJ ont « *libre accès aux juridictions, directions, établissements et services soumis à leur contrôle* ».

253 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Mme Yaël BRAUN-PIVET, 11 avril 2019, p. 23.

254 Décret n° 2016-1675 portant création de l'inspection générale de la justice, J.O.R.F. du 5 décembre 2016, texte n° 63.

255 Décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice, J.O.R.F. du 28 juillet 1964, p. 6 708.

256 Décret n° 65-2 du 5 janvier 1965 relatif à l'exercice des attributions de l'inspection générale des services judiciaires, J.O.R.F. du 8 janvier 1965, p. 189.

169. En matière de renseignement, l'inspection générale de la justice s'est notamment penchée sur l'évaluation du renseignement pénitentiaire qui a été instauré par la loi du 3 juin 2016[257] et confirmé dans la loi du 28 février 2017[258] avec l'autorisation de mise en œuvre de techniques de renseignement pour des finalités bien précises. Dans son rapport d'activité pour l'année 2016, l'inspection estime ainsi que « *le dispositif existant est perfectible et vise essentiellement à préserver la sécurité des établissements et des personnels ainsi qu'à prévenir les évasions* »[259]. Pour l'inspection, « *ce dispositif doit évoluer* […] *afin de mieux contribuer* […] *à la collecte de renseignements dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la radicalisation violente* », proposant ainsi de « *créer, au sein de l'administration pénitentiaire, un service central en charge de la coordination de cette politique* »[260]. Enfin, par un décret du 19 septembre 2018[261], l'inspection générale de la justice a été ajoutée aux corps et services concourant au fonctionnement de l'inspection des services de renseignement.

170. Le contrôle général des armées (CGA) est né de la fusion des corps militaires de contrôle des trois armées en un corps unique en juillet 1964[262], suivant ainsi le mouvement initié dès 1948 par la fusion des ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Air et dont les secrétariats d'État disparaissent en 1958 afin de former un ministère des Armées. Selon le décret de création, la mission du contrôle général des armées est de « *vérifier, dans tous les organismes relevant du ministre des armées ou soumis à sa tutelle, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent l'organisation et l'administration* » et, à ce titre, le CGA « *seconde le ministre dans son action administrative en le tenant informé* […] *des conditions de fonctionnement des organismes* ». Les membres du contrôle général des armées bénéficient de garanties importantes puisqu'ils sont « *indépendants des chefs militaires* », et de prérogatives étendues puisque les contrôleurs « *sont habilités, sans aucune restriction, à pénétrer, à tout moment, en tous lieux, bâtis ou non bâtis, placés sous l'autorité du ministre des armées* […] *et aucune entrave ne doit être*

257 Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, J.O.R.F. du 4 juin 2016, texte n° 1.

258 Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, J.O.R.F. du 1er mars 2017, texte n° 3.

259 I.G.S.J., Rapport d'activité 2016, p. 27.

260 *Ibid*.

261 Décret n° 2018-798 du 19 septembre 2018 ajoutant l'inspection générale de la justice aux corps et services d'inspection et de contrôle concourant au fonctionnement de l'inspection des services de renseignement, J.O.R.F. du 20 septembre 2018, texte n° 9.

262 Décret n° 64-726 du 16 juillet 1964 relatif aux attributions, à l'organisation générale et au fonctionnement du contrôle général des armées, J.O.R.F. du 19 juillet 1964, p. 6 403.

apportée à leurs investigations ». De plus, « *ils peuvent se faire communiquer toutes les pièces de correspondance, lettres, rapports, ordres de toute nature et de toute origine, même à caractère secret,* […] *qu'ils jugent utiles à l'accomplissement de leur mission* ». Les inspections peuvent être inopinées.

171. Dans un décret de 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense[263], il est précisé, au même titre que pour les autres inspections générales, les différentes missions du CGA « *en matière d'inspections, de contrôle, d'audits, d'études, de conseil et d'évaluation, le ministre de la défense a autorité sur le contrôle général des armées pour l'assister dans la direction du ministère* ».

172. Une particularité différencie cependant le contrôle général des armées des autres inspections générales. Il s'agit en effet d'un corps qui se dit « de seconde carrière » car « *dans un ministère où l'exercice de l'autorité ne saurait être dissocié d'une expérience professionnelle consolidée et où le commandement des hommes ne s'imagine pas sans compétences éprouvées ni maîtrise d'un savoir-faire, il apparaît presque incongru d'imaginer intégrer un corps d'inspection générale avec comme seul bagage un solide savoir universitaire* »[264].

173. De manière concrète, le CGA élabore, au même titre que les autres inspections générales, son plan annuel de missions validé par le ministre qui comporte entre soixante et soixante-dix missions. D'autres missions peuvent être réalisées à la demande du ministre ou pour faire suite à une actualité nécessitant la mise en œuvre d'une enquête particulière.

174. Le CGA est compétent pour contrôler l'activité de la Direction du renseignement militaire (DRM) et de la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense (DRSD). Bien que la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) soit placée sous la tutelle du ministère des armées depuis 1966, son contrôle par la CGA est plus complexe. Cependant, un membre du contrôle général des armées a été détaché à la fin des années 1970 au SDECE, notamment pour « *continuer à assainir le fonctionnement budgétaire du service* »[265]. Un rapport de ce contrôleur détaché a identifié, en 1980, deux failles : « *le SDECE abuse du*

263 Décret n° 2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense, J.O.R.F. du 6 octobre 2009, texte n° 19.

264 LEYSSENE, Philippe, « Les évolutions du contrôle général des armées : un équilibre singulier », *Revue française d'administration publique*, 2015/3, n° 155, p. 687.

265 NOTIN, Jean-Christophe, « Le maître du secret », *op. cit.*, p. 409.

cloisonnement, les directions ne se parlent pas » *et* « *clairement, chez les militaires, le SDECE était considéré comme une voie de garage au même titre que la sécurité militaire* »[266]. Depuis, c'est un membre du contrôle général des armées qui est chargé de la mission d'audit interne de la DGSE[267]. Cependant, les rapports du CGA se sont pas rendus publics.

175. Au sein des armées, existe également un autre dispositif qui mérite d'être souligné : les inspecteurs généraux des armées, institués sous la forme actuelle en 1991[268]. Ces inspecteurs représentent les trois armées, la gendarmerie nationale et la direction générale de l'armement. Ils relèvent directement du ministre des Armées, réalisent « *des missions d'inspection, d'étude et d'information s'étendant à l'ensemble des armées* » et peuvent recueillir « *auprès de toutes les autorités du ministère les renseignements et les informations qu'ils jugent nécessaires* »[269].

176. Quelle que soit l'inspection générale, « *la qualité et l'efficacité des inspections de l'État dépendent principalement de deux facteurs : la qualité technique de leurs membres et leur indépendance* »[270], cette dernière étant établie grâce à une « *véritable autogestion de chaque corps* » et notamment dans la détermination du programme d'inspections pour lesquelles « *une grande partie de ce programme est décidée, en principe chaque année, par le chef de chaque corps sur la base d'une concertation entre ses membres* »[271]. Si les inspections sont également réalisées de manière collégiale, il est important de préciser que les procédures sont menées de manière contradictoire pour permettre au service ou à l'organisme inspecté de pouvoir apporter des éléments de réponse avant la transmission du rapport final d'inspection à l'autorité politique de tutelle.

---

266 *Ibid.*, pp. 436-437.

267 www.defense.gouv.fr/dgse/tout-le-site/controles, « *La mission d'audit interne, dévolue à un membre du Contrôle général des armées. Statutairement indépendant, le contrôleur des armées apporte un regard extérieur au fonctionnement du service* », 13 octobre 2015.

268 Décret n° 91-678 du 14 juillet 1991 fixant les attributions des inspecteurs généraux des armées, J.OR.F. du 19 juillet 1991, p. 9 568.

269 Décret n° 2000-808 du 25 août 2000 fixant les attributions des inspecteurs généraux des armées, J.O.R.F. du 27 août 2000, p. 13 218.

270 LEMOYNE DE FORGES, Jean-Michel, « Le contrôle de l'administration par les inspections ministérielles et interministérielles », p. 36.

271 *Ibid*., p. 37.

2) Le contrôle exercé par la Cour des comptes

177. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 dispose que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». C'est un des fondements du contrôle exercé par la Cour des comptes.

178. Le positionnement de la Cour des comptes a toujours été complexe. Créée par la loi du 16 septembre 1807, la Cour a alors pour mission d'exercer un contrôle de la comptabilité publique « *sous forme juridictionnelle, selon une procédure contradictoire écrite, s'achevant par des décisions prises collégialement. Ses rapports ne sont remis qu'à l'Empereur et ses attributions sont étroitement délimitées* »[272]. Au courant du XIX^{ème} siècle, la Cour des comptes gagnera progressivement en prérogatives et en importance puisqu'au fur et à mesure que le régime parlementaire se développe, « *la Cour contrôlera l'exécution des lois de finances pour le compte du parlement* », celle-ci demeurant « *sous la dépendance étroite de l'exécutif, mais n'existant plus à son seul profit* »[273].

179. La Constitution du 27 octobre 1946 confirme ce rôle de conseil du Parlement, notamment à l'article 18 qui prévoit que « *L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation. Elle est, à cet effet, assistée par la Cour des comptes. L'Assemblée nationale peut charger la Cour des comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la Trésorerie* ». Cette mission d'assistance sera reprise par la Constitution du 4 octobre 1958 au dernier alinéa de l'article 47 qui précise alors que « *La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ».

180. La loi du 22 juin 1967[274] élargit la compétence de la Cour des comptes puisque cette dernière s'assure désormais « *du bon emploi des crédits, fonds et valeurs, gérés par les services de l'État* » et peut exercer « *un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'État* ». Le contrôle de la Cour des comptes semble ne pas avoir de limites puisque l'article 9 de la loi précise qu'elle « *est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes*

272 www.ccomptes.fr/cour-des-comptes/histoire
273 ANDRÉANI, Gilles, « La Cour des comptes et la séparation des pouvoirs », *Commentaire*, 1986/1, n° 33, p. 97.
274 Loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, J.O.R.F. du 23 juin 1967, p. 6 211.

soumis à son contrôle. Elle a pouvoir d'entendre tout directeur ou chef de service, tout gestionnaire de fonds publics, tout membre des institutions et corps de contrôle » et précise que « *lorsque les communications et auditions portent sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, la Cour prend toutes dispositions pour garantir strictement le secret de ses investigations et de ses observations* ».

181. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)[275] est considérée comme « l*e socle de ce renouveau des relations entre la Cour et le Parlement* » et « *redéfinit et élargit la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement* ».[276] En effet, la loi organique précise les modalités d'assistance. Cette loi a également été l'occasion pour le Conseil constitutionnel de rappeler l'indépendance des juridictions administratives, principe s'appliquant de fait à la Cour des comptes[277]. Une des dernières modifications relatives à la Cour des comptes est apparue avec la révision constitutionnelle de 2008[278] qui lui consacre désormais un article à part entière qui précise que « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* » (article 47-2 de la Constitution).

182. Depuis ces différentes réformes, les missions de la Cour des comptes sont « *présentées sous une quadruple forme : le contrôle juridictionnel, le contrôle ou l'examen de gestion, la certification des comptes et l'évaluation* »[279]. C'est pour ses missions de contrôle et d'évaluation que la Cour des comptes trouve sa place dans les dispositifs de contrôle interne.

275 Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O.R.F. du 2 août 2001, p. 12 480.
276 JAN, Pascal, « Parlement et Cour des comptes », *Pouvoirs*, 2013/3, n° 146, p. 110.
277 Conseil constitutionnel, Décision n° 2001-448 D.C. du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*.
278 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, J.O.R.F. du 24 juillet 2008, p. 11 890.
279 HAYEZ, Philippe, « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, 2015/3, n° 155, p. 708.

183. La Cour des comptes est organisée en six chambres, chacune spécialisée dans un ensemble de thématiques. La quatrième chambre est celle chargée des thématiques liées, entre autres, à la défense, la sécurité intérieure, la justice, les affaires étrangères, les pouvoirs publics et les services du Premier ministre. Le programme de travail annuel est arrêté par la Cour (que ce soit pour les demandes émanant du Parlement ou du Gouvernement ou que ce soit d'initiative), puis les contrôles sont menés sur pièces et sur place et débouchent ensuite sur une phase d'instruction, en respectant le principe contradictoire, puisque l'organisme contrôlé peut faire part de ses remarques éventuelles.

184. En matière de renseignement, la Cour des comptes réalise des contrôles et des audits des services de renseignement, principalement depuis 1993, sous l'impulsion de Pierre Joxe, alors premier président[280]. La Cour des comptes « *bénéficie pour ce faire d'un large accès aux administrations concernées ainsi que des habilitations nécessaires* »[281].

185. Les rapports des audits et contrôles des services de renseignement par la Cour des comptes sont classifiés. Cependant, dans le cadre de la mission d'information de 2013 sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, le rapporteur indiquait que le Premier président de la Cour des comptes lui avait précisé par écrit que six contrôles avaient été conduits entre 2003 et 2013[282] : deux classés secret défense relatifs à la Direction générale de la sécurité extérieure (en 2005) et à la Direction du renseignement militaire (en 2006) et trois classés confidentiel défense relatifs à la Direction centrale des renseignements généraux (en 2003), à la fonction renseignement dans la Gendarmerie nationale (en 2004) et à la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (en 2005). Le sixième contrôle, portant sur la Direction centrale du renseignement intérieur, était toujours en cours lors de la rédaction du rapport de la mission d'information.

186. De manière plus générale, la lecture des rapports publics de la Cour des comptes peut également apporter des éléments (non classifiés) démontrant certains aspects d'un contrôle des services de renseignement.

280 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022, *op. cit.*, p. 59.
281 VADILLO, Florian, « Les modalités du contrôle démocratique des services de renseignement : scruter l'état secret », *Après-demain*, 2016/1, n° 37, NF, p. 42.
282 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022, *op. cit.*, p. 59.

187. En 2011, un rapport thématique portant sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique pointe du doigt « *la mise en place difficile des services départementaux de l'information générale* » suite à la réforme des services de renseignement, notamment du fait que « *les SDIG ont été dotés d'effectifs amputés bien au-delà des missions retirées* » et que « *les anciennes équipes des renseignements généraux se sont trouvées privées, dans les domaines les plus sensibles, d'une grande partie de leurs spécialistes et de leurs archives* »[283] . Le rapport s'inquiète également des « *fortes tensions entre les SDIG et les services territoriaux de la DCRI, du fait de l'absence de décisions claires, prises en temps opportun sur les modalités de leurs relations* »[284].

188. En 2012, dans son rapport public annuel, la Cour des comptes consacre une étude sur le service de renseignement TRACFIN et son rôle dans la lutte contre le blanchiment d'argent[285]. Dans ce rapport, la Cour des comptes précise que TRACFIN est « *doté de moyens limités* » et demeure « *sans réelle autonomie, ni en termes de structures budgétaires, ni dans ses modalités de gestion* »[286], insistant sur l'indispensable définition d'une stratégie « *pour répondre aux nouvelles missions conférées par la loi à TRACFIN, tout en préservant son cœur de métier (criminalité organisée, financement du terrorisme, corruption, trafic de stupéfiants)* »[287]. Le rapport émet plusieurs recommandations, parmi lesquelles « *procéder à des recrutements* » et « *renforcer les effectifs du département des enquêtes* »[288].

189. En 2015, dans un rapport consacré à l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics, la Cour des comptes revient sur certaines difficultés, notamment liées au renseignement expliquant que « *chaque filière possède ses moyens et réseaux, et n'incline pas spontanément à partager les données qu'elle acquiert* »[289] et soulignant la concurrence de plusieurs structures avec la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (comme le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée – SIRASCO – de la DCPJ ou le service central de renseignement criminel – SRC – de la DGGN).

283 Cour des comptes, L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, 2011, pp. 90.
284 *Ibid*.
285 Cour des comptes, Rapport public annuel 2012 – Tome I : Les observations, pp. 197-228.
286 *Ibid*., p. 207.
287 *Ibid*., p. 209.
288 *Ibid*., p. 219.
289 Cour des comptes, L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics, 2015, p. 109.

190. Enfin, il est important de préciser que, depuis la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019[290], « *les communications de la Cour des comptes aux ministres portant sur les services de renseignement ainsi que les réponses qui leur sont apportées* » sont transmises par le Gouvernement à la délégation parlementaire au renseignement, répondant ainsi au souhait exprimé à plusieurs reprises par cette même délégation.

B/ Le pouvoir politique et le renseignement

191. Le ministre a autorité sur l'ensemble des services et organismes placés sous ses ordres et dont il a la responsabilité. Cette responsabilité politique s'exerce également pour la politique publique si particulière qu'est celle du renseignement, par une orientation nécessaire du travail des services de renseignement (1). De plus, cette responsabilité et ce rôle du pouvoir exécutif sont rappelés par différentes lois (2).

1) La responsabilité des autorités politiques dans la conduite du renseignement

192. Contrôler le renseignement, c'est également ne pas laisser aux services de renseignement une carte blanche dans leur action quotidienne. Les services de renseignement, comme les autres administrations, ont besoin de se voir fixer des directives. C'est le rôle des autorités politiques, même si les relations entre politiques et renseignement sont souvent délicates (a) et parfois aggravées par le fonctionnement de la V^{ème} République qui laisse toujours planer une interrogation sur le partage des compétences entre le Président de la République et le Premier ministre (b).

a/ La délicate relation des autorités politiques avec le renseignement

193. Le renseignement a pour objet d'éclairer les autorités sur des thématiques bien précises, c'est une aide à la prise de décision. Cette nécessité d'une définition des objectifs est présentée dans le cycle du renseignement qui est souvent structuré autour de quatre phases : l'expression du besoin, la collecte, l'analyse et la diffusion. Il y a donc une « *étroite implication dans les relations entre le décideur et les producteurs du renseignement* [...] *il*

290 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, J.O.R.F. du 19 décembre 2013, p. 20 570.

s'agit en quelque sorte d'une relation de 'client à fournisseur' »[291]. De plus, l'autorité politique « *entretient des relations complexes avec 'ses' services, dont elle est, tour à tour, le responsable, le contrôleur, le gardien et le protecteur* »[292].

194. Des critiques sur l'implication des autorités politiques ont été émises à plusieurs reprises, certains soulignant la pauvreté des directives gouvernementales (« *Le plan de renseignement gouvernemental rédigé chaque année s'apparente à un catalogue de préconisations qui, davantage qu'à orienter le SDECE, semble destiné à prémunir ses rédacteurs contre toute accusation de négligence dans l'anticipation des soubresauts du monde* »[293]), voir leur totale absence, soulignée, par exemple par Rémy Pautrat, ancien directeur de la DST : « *Je fis part rapidement au ministre de mon étonnement que la DST ne disposât pas d'un plan de recherche donné par le gouvernement, fixant les objectifs, définissant les moyens. La DST déterminait elle-même son plan de travail* », rappelant pour autant que « *c'est au politique de fixer un cap en matière de renseignement ; ce n'est certainement pas aux services de s'autodiriger* »[294]. Par ailleurs, certains commentateurs ajoutent que « *les services de renseignement ne sont pas faits pour être suivis mais plutôt pour être précédés par la fixation de priorités et d'objectifs* »[295].

195. La Cour des comptes a pu émettre, notamment dans un rapport sur TRACFIN, des recommandations afin de « *définir des stratégies et des priorités d'action pour le service TRACFIN et les formaliser dans la lettre de mission adressée au directeur du service* »[296], ajoutant que « *la définition d'une stratégie d'orientation est donc indispensable pour répondre aux nouvelles missions conférées par la loi à TRACFIN, tout en préservant son cœur de métier (criminalité organisée, financement du terrorisme, corruption, trafic de stupéfiants) et en dégageant du temps pour approfondir le travail d'analyse* »[297].

---

291 LACOSTE, Pierre, « Pratique du pouvoir et renseignement », *in : Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 58, 2000. Le secret en histoire, p. 31.

292 COUSSERAN, Jean-Claude et HAYEZ, Philippe, « Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie », *Odile Jacob*, 2015, p. 27.

293 NOTIN, Jean-Christophe, *op.* cit., p. 321.

294 BAUER, Alain, DUPUIS-DANON, Marie-Christine, *op. cit.*, p. 54.

295 VIGOUROUX, Christian, « Le renseignement, une nécessité au service de la République...à surveiller », *Après-demain*, 2016/1, n° 37 (NF), p. 44 ;

296 Cour des comptes, Rapport public annuel 2012 – Tome I : Les observations, p. 219.

297 *Ibid*., p. 209.

196. Pour d'autres, ce n'est pas uniquement les orientations données par le pouvoir politique, mais plus largement la relation entre les autorités politiques et les services de renseignement qui était défaillante. Comme l'indiquait un ancien directeur de la DGSE, « *cette relation du service avec le pouvoir n'était à l'époque ni structurée ni réellement organisée. Sauf exception, le pouvoir politique n'édictait pas de stratégie d'ensemble pour le service, rien qui ressemblât à un plan d'action, à un ensemble d'instructions coordonnées, suivies, évaluées et éventuellement corrigées* »[298].

197. Le général De Gaulle n'avait ainsi que peu d'intérêt pour le renseignement à son accession au pouvoir. Ainsi, il « s*'est attelé à une tâche pour lui essentielle : la reconstruction de l'État. Dans ce cadre, les services secrets ne constituent pas sa priorité absolue* »[299] avant de prendre conscience de l'attention à leur porter en estimant que « *si on ne les traite pas sérieusement, ce sont eux qui finissent par vous traiter* »[300]. Ce dernier a également souhaité laisser une marge de manœuvre importante à son service de renseignement extérieur : « *De Gaulle se contente de laisser le patron du SDECE, le général Grossin* […] *affaiblir de son mieux le FLN*[301] *par les opérations « Armas » (sabotage des livraisons de matériel de guerre à la rébellion) ou « Homos » (pour homicides) dans lesquelles il excelle* »[302].

198. A son arrivée à l'Élysée, son successeur, Georges Pompidou, entreprend de « *nettoyer la Piscine* [SDECE] *de ses éléments douteux* » et donne ainsi ses directives au directeur, Alexandre de Marenches : « *ne m'apportez pas les bonnes nouvelles ; tout le monde le fait. Apportez-moi les mauvaises. Même si elles sont plus nombreuses, je préfère les connaître en gros comme en détail* ». C'est ainsi qu'une « *pratique nouvelle s'instaure, axée sur la confiance* »[303].

298 BAUER, Alain, DUPUIS-DANON, Marie-Christine, *op. cit.*, p. 133.
299 KAUFFER, Rémi, « Les hommes du Président », *Perrin*, 2018, p. 128.
300 *Ibid*., p. 130.
301 FLN : Front de libération nationale algérien.
302 KAUFFER, Rémi, « Les hommes du Président », *op. cit.*, p. 212.
303 *Ibid*., p. 238.

199. François Mitterrand entretient « *des rapports complexes de méfiance et de fascination avec l'univers des affaires secrètes* »[304]. D'ailleurs, une des propositions du candidat Mitterrand était la dissolution du SDECE, proposition qui fut rapidement oubliée. Sous sa présidence, « *Marion* [directeur de la DGSE en 1982] *a rarement reçu de lui* [le président Mitterrand] *des consignes explicites* » et « *il en sera de même pour Lacoste et ses successeurs* […] *tout au plus ces responsables recueilleront-ils quelques phrases sibyllines convergeant vers la même recommandation : pas d'histoire, faites-vous oublier* »[305].

200. Il en sera de même avec le Président Chirac qui n'a « *jamais précisé ce qu'il attendait au juste des services* » et qui nourrissait « *une certaine indifférence* […] *envers les 'nuls' de la Piscine* »[306]. Pour les patrons du renseignement extérieur, ces derniers auront d'autant « *plus de mal à comprendre les besoins et les désirs présidentiels que ceux-ci vont rester inexprimés ou presque* »[307].

201. Il existait donc un réel « *malaise des élites françaises vis-à-vis des services de renseignement* »[308] et l'amiral Pierre Lacoste, directeur de la DGSE pendant plusieurs années, résumait les éventuelles conséquences de ce malaise sur l'activité des services puisque selon lui, « *quand le pouvoir politique fait bien connaître ses finalités et quand il exprime clairement ses besoins, et quand, réciproquement, les services ont fait la démonstration de leur savoir et de leur loyauté par la qualité des services précédemment rendus, on entre dans le 'cercle vertueux' de la confiance et de l'efficacité. Si, au contraire, le responsable politique pratique une stratégie ambiguë, s'il encourage les divisons et les rivalités stériles entre divers services de renseignement, son attitude favorise les intrigues, neutralise les meilleurs au profit des médiocres, privilégie les comploteurs et les intérêts des factions au détriment des intérêts supérieurs de la collectivité nationale* »[309].

304 *Ibid*., p. 316.
305 *Ibid*., p. 321.
306 *Ibid*., p. 350.
307 *Ibid*., p. 351.
308 FERRO, Coline, « Responsables politiques français et renseignement : vers une entente cordiale ? », *op. cit.*, p. 1.
309 LACOSTE, Pierre, « Pratique du pouvoir et renseignement », *op. cit.*, p. 31.

202. Une réforme en 1989 avait tenté de réunir les ministres sous la présidence du Premier ministre. Comme l'expliquait Rémy Pautrat, alors conseiller sécurité du Premier ministre, « *le dispositif cherchait* […] *à confier la responsabilité du 'pilotage' des quelques programmes prioritaires de renseignement choisis par le Gouvernement à des ministres techniques* » mais cela « *a posé un problème considérable, compte tenu notamment de l'opposition des services spécialisés qui jusqu'ici s'occupaient seuls du renseignement* », insistant sur le fait que « *les résistances furent très fortes et empêchèrent dans la plupart des cas que d'autres ministères techniques puissent s'impliquer activement dans le pilotage d'un programme particulier* »[310].

203. Cette absence de dialogue entre les autorités politiques et les services de renseignement pouvait également se ressentir comme un souhait du politique de ne pas « *engager son image et son autorité dans une mission comportant une part d'incertitude* »[311].

b/ Président de la République et Premier ministre : quel leader politique pour les services de renseignement ?

204. Une autre problématique liée aux autorités politiques trouve son origine dans la particularité des relations entre le Président de la République et le Premier ministre au sein de la V^{ème} République. L'article 21 de la Constitution précise que « *Le Premier ministre* […] *est responsable de la défense nationale* » et bénéficie à ce titre de plusieurs structures qui lui sont rattachées, notamment le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. A contrario, l'article 15 de la Constitution prévoit quant à lui que « *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale* » alors que l'article 5 le désigne comme « *le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ». Les services de renseignement relèvent-ils donc du Premier ministre ou intègrent-ils le « domaine réservé »[312] du Président de la République qui regroupe deux domaines d'action : la Défense et la Diplomatie qui concernent l'action des services de renseignement dans la mesure où « *le renseignement commence là où s'arrête la diplomatie* »[313] ?

310 PAUTRAT, Rémy, « La coordination politique du renseignement : le Comité interministériel du renseignement suffit-il ? », *in WARUSFEL, Bertrand (dir.), Le renseignement français contemporain – Aspects politiques et* juridiques, L'Harmattan, 2001, p. 83.

311 BAUER, Alain et DUPUIS-DANON, Marie-Christine, *op. cit.*, p. 133.

312 Formule consacrée par Jacques CHABAN-DELMAS en 1959 et qui recouvre la Défense nationale et la politique étrangère de la France.

313 Assemblée nationale, Audition de M. Bernard BAJOLET, coordonnateur national du renseignement, Compte rendu, Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 26 janvier 2011.

205. Le positionnement des services dans la hiérarchie est différent, certains relevant directement des ministres (DGSE, DGSI, DRSD), d'autres relevant de directeurs généraux ou chef d'état-major (DRM, DNRED, SCRT, SDAO). Cela peut expliquer une proximité plus ou moins importante des autorités politiques avec les services de renseignement. Le positionnement du SDECE, prédécesseur de la DGSE, est par ailleurs intéressant. Lors de sa création, le service de renseignement extérieur était rattaché directement à la Présidence du conseil. Suite à l'affaire Ben Barka, impliquant indirectement le SDECE, le Président de la République décide de la subordonner au ministère des Armées. Cependant, plusieurs directeurs du SDECE, comme de la DGSE, ont continué à prendre directement les ordres auprès du Président de la République.

206. Par exemple, Alexandre De Marenches « *se charge ainsi en personne de remettre à leur place ceux qui pourraient oublier le statut particulier du service de documentation extérieure et de contre-espionnage qu'il ne conçoit qu'aux seuls ordres du Président de la République* »[314]. Et plus, récemment, Bernard Bajolet indiquait : « *Je ne dérangeais le Président de la République qu'en dernier recours, pour les décisions et les orientations qui ne pouvaient émaner que de lui* »[315].

207. Après avoir orienté le travail des services de renseignement via des directives, les autorités politiques de tutelle sont rendues destinataires de la « production » des services. Mais, au-delà de ce rôle primordial d'orientation, les ministres ont également un rôle de contrôle puisqu'ils engagent leur responsabilité et ils « *doivent savoir insister pour évaluer et contrôler* »[316], d'autant que « *le contrôle politique des services est un impératif catégorique* »[317].

314 NOTIN, Jean-Christophe, *op. cit.*, p. 291.
315 BAJOLET, Bernard, « Le soleil ne se lève plus à l'Est », *PLON*, p. 36.
316 VIGOUROUX, Christian, *op. cit.*, p. 44.
317 COUSSERAN, Jean-Claude et HAYEZ, Philippe, « Renseigner les démocraties – Renseigner en démocratie », *Odile Jacob*, 2015.

2) Les fréquents rappels législatifs du rôle joué par les autorités politiques

208. Le code de la défense rappelle l'importance du rôle confié au Gouvernement. L'article L1111-2 du code de la défense précise que « *Le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, prend les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article L1111-1*[318] ». Le même code confie une responsabilité particulière au Premier ministre, notamment via l'article L1131-1 qui prévoit que « *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale. Le Premier ministre responsable de la défense nationale exerce la direction générale et la direction militaire de défense.* […] *Il décide de la préparation et de la conduite des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels.* [...] ». En matière de renseignement, le Premier ministre joue un rôle central. Si, dans les différentes décisions qu'il est amené à prendre, il « *suit presque automatiquement l'avis* »[319] donné par les autorités administratives indépendantes (exemples : la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ou la Commission du secret de la défense nationale), le Conseil d'État « *depuis 1991 est hostile à ce que l'État régalien soit désinvesti de son pouvoir de décision au profit d'une autorité indépendante* »[320], confirmant de fait la responsabilité personnelle du Premier ministre lorsque ce dernier prend une décision.

209. Les ministres se voient également chargés par la loi de lourdes responsabilités comme le ministre de la Défense qui « *a autorité sur les armées, les services de soutien, les organismes interarmées et les formations rattachées* » et qui « *est également chargé : de la prospective de défense ; du renseignement extérieur et du renseignement d'intérêt militaire ; de l'anticipation et du suivi des crises intéressant la défense* »[321] ou le ministre de l'Intérieur qui est « *responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure*

318 Article L1111-1 du Code de la défense : « *La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale. La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux et participe, dans le cadre des traités européens en vigueur, à la politique européenne de sécurité et de défense commune* ».

319 WARUSFEL, Bertrand, « La législation du renseignement en France (1991-2015) », *in LAURENT, Sébastien et WARUSFEL, Bertrand (dir.), Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2016, p. 201.

320 *Ibid.*

321 Article L1142-1 du Code de la défense.

et de sécurité civile », « *chargé de l'anticipation et du suivi des crises susceptibles d'affecter la sécurité intérieure et la sécurité civile* » et « *responsable du renseignement intérieur* »[322].

210. Avant la loi de 1991, trois autorités politiques étaient habilitées à mettre en œuvre des écoutes administratives (Premier ministre, ministre de la défense et ministre de l'intérieur). Alors ministre d'État, ministre de l'intérieur, Michel Poniatowski indiquait à l'Assemblée nationale qu'il veillait à la mise en œuvre des écoutes administratives « *puisque je signe moi-même les décisions, assumant les risques politiques que cela comporte* »[323].

211. Depuis la loi de 1991 relative aux interceptions de sécurité, les ministres signent les demandes émanant de leurs services pour la mise en œuvre des interceptions. En effet, l'article 4 de la loi de 1991 précise que l'autorisation du Premier ministre est donnée « *sur proposition écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur ou du ministre chargé des douanes, ou de la personne que chacun d'eux aura spécialement déléguée* ».

212. La loi renseignement de 2015 a été l'occasion de réaffirmer la responsabilité du Gouvernement puisque dès les premiers articles du livre consacré au renseignement dans le code de la sécurité intérieure, il est précisé que « *La politique publique de renseignement* […] *relève de la compétence exclusive de l'État* »[324] et que les services de renseignement « *agissent dans le respect de la loi, sous l'autorité du Gouvernement et conformément aux orientations déterminées par le Conseil national du renseignement* »[325].

213. Selon certains observateurs, « *le projet de loi visait également à renforcer le contrôle hiérarchique dans un secteur qui était jusqu'ici hors de tout encadrement, à savoir celui des communications internationales* »[326]. Les dispositions du projet de loi sur cet aspect bien particulier ont, dans un premier temps, été censurées par le Conseil constitutionnel pour imprécision[327], mais elles illustraient « *la volonté de mieux assurer désormais l'autorité de la*

322 Article L1142-2 du Code de la défense.
323 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 12 juin 1975, p. 3 977.
324 Article L811-1 du Code de la sécurité intérieure : « *La politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'État* ».
325 Article L811-2 alinéa 2 du Code de la sécurité intérieure.
326 WARUSFEL, Bertrand, « La législation du renseignement en France (1991-2015) », *op. cit.*, p. 201.
327 Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C. du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. n° 79.

plus haute autorité gouvernementale sur tous les aspects sensibles des activités publiques de renseignement »[328]. Elles ont finalement été adoptées en novembre 2015[329], prenant en compte les remarques du Conseil constitutionnel.

214. Le processus décisionnel mis en place par la loi de 1991 sur les interceptions de sécurité a été repris et étendu aux différentes techniques reconnues par la loi. Ainsi, « *la mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement* […] *est soumise à autorisation préalable du Premier ministre* »[330] et cette autorisation n'est délivrée que « *sur demande écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur, du ministre de la justice ou des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes* »[331], chaque ministre ayant la possibilité de déléguer cette prérogative « *à des collaborateurs directs* », donc des personnes de confiance.

215. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) a, dans son premier rapport, précisé que « *les procédures appliquées au sein de chaque service pour préparer une demande de mise en œuvre d'une technique de renseignement doivent obéir à un contrôle hiérarchique strict, depuis les unités opérationnelles jusqu'au ministre dont relève le service demandeur* »[332]. Le ministre, puis le Premier ministre, sont donc chargés d'effectuer un « *contrôle de légalité et d'opportunité* »[333].

216. Au regard du nombre de demandes qui transitent quotidiennement par les cabinets ministériels, il faut cependant reconnaître que le contrôle effectué est plus un « *contrôle formel* »[334]. Au sein des principaux cabinets (Premier ministre et intérieur), un conseiller est généralement chargé de traiter ces demandes et de les soumettre pour validation au directeur de cabinet.

328 WARUSFEL, Bertrand, « La législation du renseignement en France (1991-2015) », *op. cit.*, p. 202.
329 Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, J.O.R.F. du 1er décembre 2015, p. 22 185.
330 Article L821-1 du Code de la sécurité intérieure.
331 Article L821-2 du Code de la sécurité intérieure.
332 C.N.C.T.R., Rapport d'activité 2015/2016, p. 24.
333 *Ibid*.
334 Entretien.

217. Au ministère de la défense, il existe également une structure bien spécifique qui montre la prise en compte de la politique publique « renseignement » au plus haut niveau. Il s'agit du « bureau réservé », chargé « *de faire l'interface entre le cabinet et tous les services les plus délicats : DGSE, COS, DPSD et DRM* »[335]. Dans le jugement de la Cour de cassation sur la cellule des écoutes de l'Élysée[336], un des moyens soulevés précisait que « *les demandes d'interceptions émanant de la DGSE, de la DPSD* […] *étaient 'filtrées' par le 'bureau réservé' du ministre de la Défense, dont la mission consistait notamment à vérifier que les demandes d'interceptions téléphoniques présentées étaient conformes aux règles déontologiques fixées par le Premier ministre* » avant que les demandes ne soient transmises au Premier ministre où « *la cellule de contrôle de Matignon était chargée de s'assurer de l'adéquation de l'écoute avec le motif d'autorisation* ».

218. La responsabilité des ministres dans l'activité des services de renseignement dont ils ont la tutelle peut avoir de sérieuses conséquences politiques. Un exemple marquant est la suite politique de l'affaire du *Rainbow Warrior* qui a entraîné la démission du ministre de la Défense, Charles Hernu.

335 GUISNEL, Jean, « Ça valse chez Le Drian », *LePoint.fr*, 27 octobre 2012.
336 Cour de cassation, Chambre criminelle, 30 septembre 2008, *précitée*.

Section 2 : La mise en place progressive d'organes spécifiques dédiés à l'orientation et au contrôle des services de renseignement

219. Le contrôle des services de renseignement par les structures internes d'inspection, par la hiérarchie directe, du chef de service au ministre de tutelle, n'a pas suffi à faire taire les critiques et fantasmes qui pèsent sur les services. Le gouvernement, très tôt dans la vie de la V^{ème} République, a lui même voulu instaurer un contrôle au niveau des plus hautes autorités de l'État. C'est ainsi qu'ont été instaurées deux structures dédiées au contrôle des services de renseignement (§1) et que, progressivement, une instance de coordination du renseignement a également été mise en place pour encadrer l'action des services (§2).

§1 : Deux structures du contrôle du renseignement : une particularité du renseignement dans le paysage administratif français

220. Dès le début des années 1960, pour contrôler les services de renseignement et plus particulièrement la mise en œuvre des interceptions de sécurité, est institué un Groupement Interministériel de Contrôle (GIC) rattaché au Premier ministre (A). C'est n'est que plus récemment qu'une Inspection des Services de Renseignement a été créée, elle-même rattachée au Premier ministre (B).

A/ Le groupement interministériel de contrôle, un organe au cœur du dispositif de contrôle gouvernemental

221. Le GIC est une structure ancienne, longtemps restée dans le secret absolu puisque créée en 1960 et reconnue verbalement par le gouvernement en 1973 puis textuellement en 1992 (1), et qui a connu de nombreuses évolutions en faisant d'elle aujourd'hui une structure indispensable dans la chaîne de contrôle des services de renseignement (2).

1) La reconnaissance tardive de l'existence du groupement interministériel de contrôle

222. La création du groupement interministériel de contrôle remonte à une décision du Premier ministre, Michel Debré, en date du 28 mars 1960. Cette décision classifiée n° 1E ne sera publiée que dans le premier rapport d'activité de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) en 1992. La décision de la création d'une telle structure a été prise « *dans un souci de renforcer le contrôle hiérarchique effectué par les plus hautes autorités du gouvernement* »[337]. Le GIC, placé sous « *l'autorité directe du Premier ministre* », reçoit alors pour mission d'assurer « *l'ensemble des écoutes et enregistrements téléphoniques et télégraphiques sur fils ainsi que des renvois sur réseau PTT des écoutes microphoniques, ordonnées par les autorités gouvernementales* »[338].

223. Situé au cœur de l'Hôtel des Invalides à Paris, il dispose pour assurer sa mission *« de personnels mis pour emploi à la disposition du Premier ministre par le Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionnage, le ministère de l'Intérieur, le ministère des Armées, le ministère des Postes et Télécommunications ainsi que des installations d'écoutes et d'enregistrements existant dans les différents ministères et services pratiquant actuellement des interceptions téléphoniques »*[339].

224. La mise en place d'une telle structure permet de mettre fin à la *« totale anarchie qui régnait sur les écoutes administratives, qui les a organisées et centralisées »*[340]. En effet, auparavant, chaque service de renseignement bénéficiait de sa propre structure d'écoutes. L'objectif de la création du GIC est donc le regroupement des systèmes au sein d'une seule et unique structure, afin, notamment, de renforcer le contrôle hiérarchique sur ces pratiques.

225. La décision du Premier ministre décrit également pour la première fois la procédure à mettre en œuvre. La demande de mise sur écoute est prise uniquement après l'autorisation d'une des trois autorités suivantes : le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur ou le ministre de la Défense. Les ministres ont la possibilité de déléguer cette prérogative à un membre de leur cabinet. Après cette autorisation, il faut un ordre d'exécution du ministre chargé des Postes et des Télécommunications afin de rendre effective la mise sur écoute.

337 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour les années 1991/1992, p. 13.
338 Décision « 1E » du 28 mars 1960.
339 *Ibid*.
340 CHAMBON, Pierre, « Analyse et commentaire de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications », *Recueil Dalloz*, 1991, p. 173.

226. Le GIC se retrouve donc chargé de l'ensemble des écoutes non judiciaires sur le territoire national et pour l'ensemble des services. Il en assure la transcription, qu'il communique ensuite aux ministres demandeurs et au Premier ministre qui « *est destinataire de l'ensemble de ces renseignements* ».

227. Afin de contrôler l'activité même du groupement interministériel de contrôle, la décision n° 1E met en place une commission de contrôle présidée par un représentant du Premier ministre et composée d'un représentant du ministre de l'Intérieur et d'un représentant du ministre des Armées. Cette commission reçoit une double mission. D'une part, elle examine « *régulièrement si la production du GIC est conforme aux besoins des différents services intéressés* » et, d'autre part, elle veille « *à ce que la répartition des interceptions entre les différentes parties prenantes soit conforme à leurs missions respectives* ». De plus, elle a autorité pour régler « *en première instance les litiges qui pourraient les opposer* ».

228. Il faut attendre le débat sur la loi du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens pour que la problématique des écoutes soit mise en avant. Le garde des sceaux, ministre de la justice de l'époque, René Pleven, répond ainsi à des questions de plusieurs parlementaires, parmi lesquels le député François Mitterrand, qui propose un amendement assimilant les écoutes téléphoniques aux ouvertures de lettres.

229. Tout d'abord, ce dernier estime qu'il « *aurait fallu s'inquiéter davantage de la personne administrative, infiniment plus puissante, qui dispose de tous les moyens, qui exercice son activité hors de tout contrôle et qui* […] *détient le pouvoir et en use* », ajoutant qu' « *on protège l'individu contre tout le monde, sauf contre l'État, sauf contre la police* [...] »[341]. François Mitterrand rappelle les deux catégories d'écoutes téléphoniques: « *celle qui consiste à autoriser un juge d'instruction à délivrer une commission rogatoire et donc à délivrer un écrit en vertu duquel un policier, un exécutant pourra pratiquer l'écoute téléphonique* » et « *l'écoute téléphonique peut être considérée comme licite politiquement, et même sur le plan de la défense nationale. C'est hors d'une commission rogatoire et presque en permanence que sont surveillés certains individus, agents de l'étranger ou autres, dont on peut supposer qu'ils se livrent à une action nuisible, non pas à l'ordre établi – ce serait un*

341 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. Assemblée nationale du 28 mai 1970, p. 1 999.

autre sujet – mais au respect de la loi »[342]. L'ancien ministre de l'Intérieur poursuit sa déclaration : « *il est vrai que le gouvernement, généralement à l'initiative du ministre de l'Intérieur, peut-être aussi du Premier ministre, use de ce moyen. Cela existe depuis longtemps* […] *Le ministre de l'Intérieur – et je l'ai été – sait bien que ce système fonctionne* ». Et de conclure qu' « *il faudra qu'un jour ou l'autre – et cela préoccupe tous les pays du monde qui prétendent à la liberté – existe une instance composée de magistrats de l'ordre administratif et judiciaire ou de toutes autres personnes qualifiées à cet effet et qui, au niveau de cette éventuelle cour suprême, décidera, tranchera et, le cas échéant, frappera tout homme politique responsable qui se sera rendu coupable à l'égard de la vie privée des citoyens des vilenies que je dénonce* [les écoutes téléphoniques infondées] »[343].

230. Le garde des sceaux reconnaît alors officiellement la pratique des écoutes téléphoniques et tente de justifier cette dernière en estimant qu' « *il n'existe pas aujourd'hui dans le monde un seul État qui ait renoncé à faire appel à ce moyen* »[344]. Il poursuit en détaillant la procédure existante, sans pour autant dévoiler l'existence du GIC et rappelle qu' « *il ne doit naturellement être utilisé qu'avec l'autorisation expresse du ministre de l'intérieur, agissant lui-même sous l'autorité du Premier ministre.* […] *L'écoute téléphonique ne doit être utilisée que pour protéger la sécurité de l'État ou l'intérêt public contre ceux qui cherchent à y porter atteinte* »[345]. Cependant, la seule garantie offerte par le garde des sceaux face à l'interrogation des parlementaires est « *la conscience des ministres* […] *c'est une question de confiance dans les ministres en mesure de se servir de l'écoute* »[346].

231. Pour autant, cette loi tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens permet l'insertion d'un nouvel article 9 dans le code civil. Cet article précise que « *Chacun a droit au respect de sa vie privée. Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée ; ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé* ».

342 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. Assemblée nationale du 29 mai 1970, p. 2 070.
343 *Ibid*., p. 2 071.
344 *Ibid*.
345 Ibid.
346 *Ibid*.

232. En 1971, le député Michel Rocard adresse une question écrite au ministre d'État chargé de la défense nationale pour confirmer l'existence d'un groupement interministériel de contrôle chargé des écoutes téléphoniques[347]. La réponse apportée par le Gouvernement ne contient aucun élément relatif au GIC et demeure très succincte[348].

233. Le 13 juin 1973, le Canard enchaîné publie une transcription manuscrite d'une écoute téléphonique entre Claude Angeli, directeur du journal, et Gaston Gosselin, journaliste économique. En réaction, certains parlementaires font inscrire, dès la séance du 13 juin 1973, une question orale à l'attention du Premier ministre. Parmi ces parlementaires, les députés Frèche[349] et Daillet[350] sont ceux qui lancent les débats. Au sein de la Haute assemblée, le sénateur Monory fait également enregistrer le 14 juin 1973 par la conférence des Présidents une question orale à l'attention du Premier ministre[351].

347 Assemblée nationale, *Question écrite n° 18 777 de M. ROCARD*, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 7 août 1971, p. 3 878, : « *Demande à M. le ministre d'État chargé de la défense nationale : 1° s'il est exact que, dans une caserne des pompiers dépendant du gouvernement militaire de Paris et située 2bis, rue de Tourville, fonctionne le centre d'écoute téléphonique de la région parisienne, baptisé « Groupement interministériel de contrôle » ; 2° s'il est exact que cet organisme est placé sous l'autorité d'un officier supérieur du S.D.E.C.E., c'est-à-dire sous le contrôle permanent du ministre d'État chargé de la défense nationale ; 3° s'il est exact également que des enregistrements téléphoniques soient écoutés et reproduits par diverses personnes ne dépendant pas du ministre de la défense nationale, ni même parfois du ministre de l'intérieur ; 4° quelles sont les personnes qui ont droit à l'utilisation de ces écoutes téléphoniques ; 5° s'il ne craint pas qu'en la circonstance, ces écoutes faites sans l'autorisation d'un juge d'instruction constituent une infraction grave aux prescriptions du code des P.T.T. et, en particulier, à son article 177* ».

348 *Ibid*., Réponse de M. le ministre d'État chargé de la défense nationale : « *Au 2bis, avenue de Tourville, le seul service relevant du département de la défense nationale est celui de la sécurité militaire dont les attributions, fixées par les règlements, excluent toute écoute téléphonique et d'une manière générale toute mesure non prévue les lois en vigueur* ».

349 Assemblée nationale, *Question n° 2 365 de M. FRECHE*, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 14 juin 1973, p. 2 110 : « *M. FRECHE appelle l'attention du M. le Premier ministre sur la réorganisation récente des services d'écoutes téléphoniques et sur l'intensification de ces écoutes. Il lui fait observer à cet égard que l'opinion française s'est émue du récent scandale du Watergate aux États-Unis et que l'inauguration de nouveaux locaux SDECE, le renforcement des moyens des renseignements généraux, les révélations de certains fonctionnaires de police parues dans la presse, et les protestations de plusieurs personnalités de la majorité contre les écoutes dont elles sont victimes, portent à croire que le Gouvernement et les services de police ont de plus en plus recours aux écoutes téléphoniques. S'il en était ainsi, les dispositions législatives en vigueur sur la protection de la vie privée […] ne seraient plus respectées. […] Il lui demande de bien vouloir exposer à l'Assemblée nationale : 1° les conditions dans lesquelles fonctionnent les services d'écoutes et les modalités de réorganisation de ces services ; 2° les conditions dans lesquelles sont délivrées, par le Gouvernement, les autorisation d'écoutes et les personnes visées par ces écoutes ; 3° les conditions dans lesquelles certains fonctionnaires de police procèdent à des écoutes sans recevoir au préalable l'autorisation du Gouvernement et sans que les personnes écoutées ne menacent la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ; 4° les sanctions qui ont été prises ou qui sont envisagées pour mettre un terme à ces pratiques abusives* ».

350 Assemblée nationale, Question n°2 376 de M. DAILLET, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 14 juin 1973, p. 2 110 : « *Présente à M. le Premier ministre, à la suite de rumeurs persistantes, s'il est exact que les conversations téléphoniques de plusieurs milliers de personnalités de toutes tendances appartenant aux milieux politiques, syndicaux et de la presse, sont écoutées par un service dénommé « Groupe interministériel de contrôle », sur quelles dispositions légales se fonde une telle pratique et sur quel budget est financé un tel service* », J.O.R.F. Assemblée nationale du 14 juin 1973, p. 2 110.

351 Sénat, Question n°34 de M. MONORY, J.O.R.F. - Sénat du 15 juin 1973, p. 739 : « *Demande à M. le Premier ministre : 1° de bien vouloir préciser quels sont les textes légaux ou réglementaires qui pourraient*

234. Les réponses apportées en séance publique, le 19 juin 1973 au Sénat et le 22 juin 1973 à l'Assemblée nationale sont riches d'enseignements et marquent un tournant dans la relation entre le Gouvernement et le Parlement sur les affaires liées au renseignement.

235. Lors de la séance publique au Sénat, le 19 juin 1973, le sénateur Monory énonce que « *devant une série d'abus* […]*, il est temps de mettre fin à des pratiques qui déshonorent le régime politique et risquent de porter un coup fatal à la démocratie en France* », il rappelle qu'il existe un consensus pour ne pas « *priver l'État des moyens nécessaires pour défendre la sécurité intérieure ou extérieure qu'il s'agisse de la défense contre l'espionnage, notamment dans le domaine économique, ou contre certaines formes de délinquance* »[352] et précise le fonctionnement des écoutes, « *une pratique, dont l'existence n'est plus niée par personne, même pas par les membres du Gouvernement* […] ». Le sénateur cite un article de presse qui énonçait que « *tous les centraux sont reliés aux centres d'enregistrement* […]. *Ce réseau parallèle de câbles aboutit à plusieurs centres d'enregistrement dont les principaux sont situés dans les forts du Mont-Valérien, de Pantin et du Kremlin-Bicêtre.* […] *Une fois les enregistrements effectués, les bobines qui les contiennent sont transmises, du moins pour Paris et sa région, à la direction de la sécurité militaire* […] *où est installé, sous l'autorité d'un général de ce service, le GIC – groupement interministériel de contrôle . Le GIC, plaque tournante de l'écoute policière, judiciaire et politique à Paris, est chargé de la lecture et de l'exploitation des conversations enregistrées.* […] *L'écoute téléphonique, gérée par l'autorité militaire relève, hiérarchiquement, du Premier ministre* »[353].

236. M. Monory détaille ensuite que « *Depuis que Michel Debré, en 1959, a rattaché le service d'écoutes directement au cabinet du Premier ministre sous la responsabilité d'un conseiller technique et l'a confié à des auxiliaires inconditionnellement fidèles, l'espionnage téléphonique est systématiquement organisé dans le domaine politique* ». Si le dispositif des écoutes devait rester exceptionnel, il s'interroge alors sur « *l'agrandissement récent des services d'écoute et leur inauguration, discrète certes, mais néanmoins en présence du Premier ministre et du ministre des armées, ne font que confirmer l'extension d'une procédure dont le caractère devrait être exceptionnel, ainsi que l'ont souligné de nombreux*

justifier le système des écoutes téléphoniques des communications privées; 2° de bien vouloir confirmer ou infirmer que les communications téléphoniques des membres du Parlement sont susceptibles d'être écoutées, et quel usage est fait, dans ce cas, des fiches d'écoute ».

352 Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Sénat du 20 juin 1973, p. 752.

353 *Ibid*., p. 753.

juristes »[354]. Plusieurs sénateurs prennent ensuite la parole pour compléter les différentes interrogations soulevées par le sénateur Monory.

237. Le représentant du gouvernement, Olivier Stirn, secrétaire d'État auprès du ministre chargé des relations avec le Parlement reconnaît pour la première fois l'existence du groupement interministériel de contrôle en énonçant que « *le Gouvernement procède, pour son information et dans les limites que j'indiquerai tout à l'heure, à des écoutes téléphoniques. Il dispose à cet effet d'un service qui relève directement de l'autorité du Premier ministre. Il s'agit du groupement interministériel de contrôle. Le Gouvernement a chargé un militaire de la direction de ce service dont l'activité est naturellement couverte par le secret de défense* ». Il précise ensuite que *« le gouvernement a recours aux écoutes téléphoniques pour assurer la sûreté de l'État, la sauvegarde de la République, la prévention des crimes et délits et la protection des personnes.* […] *Les écoutes* […] *ne sont ni systématiques, ni permanentes. Elles varient en fonction des circonstances et des problèmes »*[355].

238. Le secrétaire d'État en vient ensuite aux garanties apportées dans la mise en œuvre des interceptions de sécurité. « *Le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et le ministre des armées sont seuls habilités à en prescrire l'installation. L'exécution technique est ordonnée par le ministre des postes et télécommunications. Le Premier ministre, qui dispose de la liste des numéros placés sous écoute, peut ainsi exercer un contrôle et vérifier à tout moment que l'écoute correspond bien aux objectifs qui ont été fixés. Dès les résultats atteints, ou à défaut de résultats, l'installation est supprimée et les documents y afférents détruits* »[356].

239. Enfin, il en vient au rôle du GIC puisque selon lui, « *c'est précisément pour assurer un contrôle plus rigoureux que le regroupement dans un centre technique unique a été réalisé. On ne saurait en déduire, contrairement à certaines affirmations, que cette centralisation correspond à un développement de la pratique des écoutes. Elle ne tend, au contraire, qu'à assurer une meilleure sécurité des installations et à renforcer le secret des opérations et le contrôle sur le personnel* »[357].

354 *Ibid*.
355 *Ibid*., p. 762.
356 *Ibid.*, p. 763.
357 *Ibid*.

240. Après un débat, les sénateurs, M. Monory en tête, proposent la création d'une commission de contrôle, conformément à l'ordonnance de 1958[358]. Le Sénat votera pour la mise en place d'une Commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques qui rendra son rapport en octobre 1973.

241. A l'Assemblée nationale, la séance publique se déroule le 22 juin 1973. Pour répondre aux interrogations des députés, c'est de nouveau Olivier Stirn qui répond au nom du Gouvernement. Reprenant les arguments présentés devant le Sénat quelques jours plus tôt, il précise que « *ce groupement* [le GIC] *relève de l'autorité directe du Premier ministre auquel il a été rattaché en 1960. Auparavant, les écoutes téléphoniques étaient en effet effectuées par divers services intéressés dans leurs propres locaux. Cette façon de procéder n'est pas apparue satisfaisante pour assurer un contrôle efficace du fonctionnement du service, éviter des abus et permettre la protection du secret.* […] *Il a été décidé, à l'époque, de regrouper dans un service unique l'ensemble du personnel et les installations spécialisées* »[359].

242. En 1974, dès le premier Conseil des ministres, des instructions du nouveau Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, sont données aux ministres de tutelle afin de mettre un terme aux écoutes dites politiques. Plusieurs opérations de contrôle du GIC seront d'ailleurs effectuées sur ordre direct du Président de la République[360].

243. A l'occasion de la mise en place de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) en 1991, le député François Massot, rapporteur du projet de loi, précisera que la création du GIC « *présente de sérieuses garanties* »[361]. A plusieurs reprises, dans les rapports d'activité de la CNCIS, le GIC sera mentionné comme un interlocuteur incontournable de cette autorité administrative indépendante.

358 Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, J.O.R.F. du 18 novembre 1958, p. 10 335.
359 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 23 juin 1973, p. 2 484.
360 C.N.C.I.S, Rapport d'activité pour les années 1991-1992.
361 Assemblée nationale, Rapport n° 2 088 fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi relative au secret des correspondances, M. François MASSOT, 6 juin 1991.

244. Ce n'est cependant que plus de quarante ans après sa création que le GIC est officiellement reconnu par décret, le 12 avril 2002[362]. Ce décret précise que « *le groupement interministériel de contrôle est un service du Premier ministre chargé des interceptions de sécurité* » qui a pour mission « *1) De soumettre au Premier ministre les propositions d'interception* […] *2) D'assurer la centralisation de l'exécution des interceptions de sécurité autorisées, 3) De veiller à l'établissement du relevé d'opération* […] *ainsi qu'à la destruction des enregistrements effectués* [...] ». En 2013[363], ces dispositions ont été codifiées au sein du code de la sécurité intérieure aux articles R242-1 à R242-3.

245. La délégation parlementaire au renseignement, dans son rapport d'activité pour l'année 2014, rappelait que la création d'une inspection consacrée au renseignement ne devait pas « *occulter le contrôle qu'exerçait déjà le Premier ministre grâce au groupement interministériel de contrôle* », ce dernier permettant au Premier ministre 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* »[364], confirmant ainsi la fonction du GIC et sa place importante dans l'ensemble des dispositifs de contrôle.

2) Les évolutions du groupement interministériel de contrôle et la confirmation de son rôle central dans le contrôle de la mise en œuvre des techniques de renseignement

246. A l'occasion du travail législatif sur la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, les parlementaires sont revenus sur le rôle du groupement interministériel de contrôle, les députés précisant qu' « *il est absolument essentiel de réaffirmer le rôle central du GIC* »[365], rappelant que cet organe jouait un rôle primordial car il « *opère un tri dans les informations recueillies pour ne conserver que celles qui se rapportent au dossier* » et ajoutant que « *les éléments relatifs à la vie privée ne sont pas retranscrits et sont détruits* »[366]. Mais, la loi est

362 Décret n° 2002-497 du 12 avril 2002 relatif au groupement interministériel de contrôle, J.O.R.F. du 13 avril 2002, p. 6 521.

363 Décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 6 décembre 2013, p. 19 842.

364 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, M. Jean-Jacques URVOAS, 18 décembre 2014, p. 74.

365 Assemblée nationale, Rapport n° 2 697 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Jean-Jacques URVOAS, 2 avril 2015, p. 38.

366 Assemblée nationale, Avis n° 2 691 fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Philippe NAUCHE, 31 mars 2015, p. 18

allée beaucoup plus loin et lui a confié un rôle majeur « *dans l'instruction des demandes ou dans la mise en œuvre et le contrôle des techniques* »[367].

247. Les nouvelles missions du GIC sont prévues dans plusieurs articles du livre VIII du code de la sécurité intérieure, consacré au renseignement. Tout d'abord, le Premier ministre est chargé d'organiser la traçabilité de l'exécution des techniques et de définir les modalités de la centralisations des renseignements collectés[368]. Des précisions sont apportées pour les accès administratifs aux données de connexion, tant pour le recueil des données à proprement parler puisqu'un « *service du Premier ministre est chargé de recueillir les informations ou documents auprès des opérateurs et des personnes mentionnés au premier alinéa du présent article* » (article L851-2 du code de la sécurité intérieure), que pour la centralisation des « *informations ou documents recueillis, qui sont 1° Conservés dans les conditions prévues* […] *2° Détruits dès qu'il apparaît qu'ils ne sont pas en rapport avec l'autorisation de mise en œuvre* ». Cette centralisation étant effectuée par un service du Premier ministre (article L851-1 du code de la sécurité intérieure), c'est donc le GIC qu'il faut entendre derrière cette dénomination législative.

248. Pour les interceptions de sécurité, l'article L852-1 du code de la sécurité intérieure prévoit qu' « *un service du Premier ministre organise la centralisation de l'exécution des interceptions* » et que « *le Premier ministre définit les modalités de la centralisation des correspondances interceptées* ». Ce même article précise que « *les opérations de transcription et d'extraction des communications interceptées, auxquelles la CNCTR dispose d'un accès permanent, complet, direct et immédiat, sont effectuées au sein d'un service du Premier ministre* ».

367 www.sgdsn.gouv.Fr/le-sgdsn/fonctionnement/le-groupement-interministeriel-de-controle-gic/

368 Article L822-1 du code de la sécurité intérieure : « *Les procédures prévues au présent chapitre sont mises en œuvre sous l'autorité du Premier ministre dans des conditions qu'il définit après consultation de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Le Premier ministre organise la traçabilité de l'exécution des techniques autorisées en application du chapitre Ier du présent titre et définit les modalités de la centralisation des renseignements collectés. A cet effet, un relevé de chaque mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement est établi. Il mentionne les dates de début et de fin de cette mise en œuvre ainsi que la nature des renseignements collectés. Ce relevé est tenu à la disposition de la commission, qui peut y accéder de manière permanente, complète et directe, quel que soit son degré d'achèvement* ».

249. La délégation parlementaire au renseignement, en 2015, rappelait quelques semaines après le vote de la loi, que « *le groupement interministériel de contrôle est, avec la CNCTR, une structure qui sera particulièrement mobilisée dans les semaines à venir mais il sera aussi un acteur clef du contrôle, en étant l'intermédiaire technique entre la CNCTR et les services* »[369].

250. Un des décrets d'application consacre plusieurs de ses articles au groupement interministériel de contrôle en fixant dans le détail son rôle[370] :

1. « *Enregistrer les demandes de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement* […] »,
2. « *Enregistrer les autorisations de mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement* […] »,
3. « *Recueillir et conserver les informations ou documents mentionnés à l'article L851-1* […] »,
4. « *Centraliser l'exécution des interceptions de sécurité autorisées* […] » ,
5. « *Contribuer à la centralisation des renseignements collectés* […] »,
6. « *Concourir à la traçabilité de l'exécution des techniques de recueil de renseignement* ».

251. C'est également en 2016, par décret[371], que le groupement interministériel de contrôle devient un « *service à compétence nationale rattaché au Premier ministre* » dont le suivi administratif et budgétaire est attribué au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Ce décret a mis fin à la tutelle administrative exercée alors par la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), et avant elle par le service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) depuis la création du GIC. Le directeur général de la DGSE reconnaissait en 2016 que « *c'était une situation anormale* » et qu' « *il est plus logique qu'ils soient complètement indépendants de la DGSE et rattachés aux services du Premier ministre* », concluant qu' « *on peut donc dire que le cordon ombilical avec la DGSE est rompu* »[372].

---

369 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 25 février 2016, p. 35.

370 Décret n° 2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement, J.O.R.F. du 31 janvier 2016, texte n° 2.

371 Décret n° 2016-1772 du 20 décembre 2016 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « groupement interministériel de contrôle », J.O.R.F. du 21 décembre 2016, texte n° 2.

372 HOFNUNG, Thomas, « Au cœur de la DGSE, entretien avec Bernard BAJOLET », *Politique Internationale – La Revue*, n° 153, automne 2016.

252. Ce même décret précise également que le GIC « *dispose* […] *des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions* ». En effet, dès les débats parlementaires sur la loi renseignement, les sénateurs avaient estimé que l'extension des missions « *devrait conduire le gouvernement à augmenter ses moyens humains et matériels* »[373] puisque « *l'accroissement des renseignements collectés et la mise en œuvre d'une traçabilité rigoureuse de l'exécution des techniques de renseignement autorisées entraîneront un besoin en emplois et en moyens budgétaires pour le GIC au sein des services du Premier ministre que l'on peut évaluer à 50 % de ses ressources actuelles* »[374].

253. En séance publique, le Premier ministre avait estimé que « *Le GIC* […] *verra lui aussi ses moyens renforcés afin qu'il puisse exercer ses nouvelles missions* », ajoutant qu' « *une première évaluation estime les moyens nécessaires à 200 personnes, contre 135 aujourd'hui, et 7 millions d'euros de budget annuel supplémentaires* »[375]. L'étude du projet de loi de finances pour l'année 2018 permet de confirmer cette montée en puissance puisque « *l'objectif est d'atteindre 243 ETPT* [emploi à temps plein travaillé] *en 2020, afin de lui permettre de faire face à l'augmentation du recours aux techniques de renseignement par les services, liée notamment à la lutte contre le terrorisme* »[376].

254. D'autres missions sont confiées au groupement interministériel de contrôle puisqu' « *il conseille le cabinet du Premier ministre dans le domaine des techniques de renseignement* » et « *accompagne les services de renseignement et de sécurité pour améliorer l'efficacité du travail* […] *et apporte un soutien technique à leurs actions et opérations* »[377].

373 Sénat, Rapport n° 460 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Philippe BAS, 20 mai 2015, p. 58.

374 Sénat, Avis n° 445 présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 13 mai 2015, p. 48.

375 Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Sénat du 3 juin 2015, p. 5 847.

376 Sénat, Avis n° 114 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2018, adopté par l'Assemblée nationale, Tome X – Direction de l'action du gouvernement, publications officielles et information administrative, M. Jean-Yves LECONTE, 23 novembre 2017, p. 26.

377 www.sgdsn.gouv.fr/le-sgdsn/fonctionnement/le-groupement-interministeriel-de-controle-gic/

255. Enfin, le groupement interministériel de contrôle s'est également vu confier « *une place centrale dans la défense du Premier ministre* »[378] lorsque que le Conseil d'État est saisi par une personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard. Dès juin 2016, un décret du Premier ministre a donné délégation de signature au directeur du groupement interministériel de contrôle pour « *signer, au nom du Premier ministre, les observations et conclusions présentées devant le Conseil d'État sur les affaires relevant du chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative* [Le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumis à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État] *ainsi que toute correspondance relative à ces procédures contentieuses* »[379]. Depuis, cette délégation a été reconduite à plusieurs reprises[380][381][382].

256. Dans son dernier rapport d'activité, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) indiquait que l'efficacité du contrôle reposait sur une condition « *de nature proprement politique et technique* » qui réside « *dans la confiance qui doit s'instaurer entre les pouvoirs publics, en l'espèce le Premier ministre ou son directeur de cabinet, le maître d'œuvre technique, c'est-à-dire le directeur du groupement interministériel de contrôle, et la Commission* [...] » en insistant sur la nécessaire confiance « *de la Commission dans l'étendue des premiers contrôles opérés par le Groupement sur la réalisation des interceptions* »[383]. La CNCIS a confirmé par ailleurs que la « *centralisation des moyens d'écoute, placés sous l'autorité du Premier ministre et confiés à un service technique neutre, puisqu'il n'est pas en charge de l'exploitation du renseignement et des enquêtes, a été considérée par le législateur comme une garantie fondamentale pour la protection des libertés publiques* »[384].

---

378 www.gouvernement.fr/groupement-interministeriel-de-controle-gic

379 Décret du 9 juin 2016 portant délégation de signature (groupement interministériel de contrôle), J.O.R.F. du 10 juin 2016, texte n° 2.

380 Décret du 20 décembre 2016 portant délégation de signature (groupement interministériel de contrôle), J.O.R.F. du 21 décembre 2016, texte n° 3.

381 Décret du 15 mai 2017 portant délégation de signature (groupement interministériel de contrôle), J.O.R.F. du 16 mai 2017, texte n° 3.

382 Décret du 19 juin 2017 portant délégation de signature (groupement interministériel de contrôle), J.O.R.F. du 21 juin 2017, texte n° 1.

383 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour les années 2014/2015, p. 19.

384 *Ibid*., p. 95.

257. Dans ses deux premiers rapports, la nouvelle autorité administrative indépendante chargée du contrôle des services de renseignement qu'est la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) souligne à de nombreuses reprises le rôle du GIC dans le processus du contrôle. Le GIC doit être considéré comme une « *courroie de transmission* »[385].

258. Une autre reconnaissance du rôle central du groupement interministériel de contrôle vient de la délégation parlementaire au renseignement puisque dans son rapport d'activité de 2016, les parlementaires précisent qu' « *indépendamment de la CNCTR qui, par son pouvoir de contrôle et de recommandation, constitue la principale garantie dans le cadre de la mise en œuvre des techniques de renseignement, le GIC participe, au niveau interministériel, au contrôle interne de la bonne application de la loi du 24 juillet 2015* »[386].

B/ L'inspection des services de renseignement

259. L'idée d'une inspection du renseignement a émergé progressivement dans des groupes de réflexion. Ce fut notamment le cas du groupe ORION[387] qui, dans un rapport d'avril 2012, proposait qu'« *une autre institution pourrait également jouer un rôle décisif dans l'organisation de l'appareil de renseignement : une inspection générale du renseignement* » qui « *présenterait pour les pouvoirs publics un intérêt majeur : celui de disposer, pour l'ensemble des services, d'un organe de conseil et 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 renseignement* »[388]. Puis, l'idée de cette création a été reprise par la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement[389] confirmant ainsi une volonté d'affiner le contrôle interne (1). Depuis sa création, cette inspection des services de renseignement a connu plusieurs évolutions qui semblent la faire gagner en importance (2).

385 Entretien.
386 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016, Mme Patricia ADAM, 2 mars 2017, p. 77.
387 ORION est un groupe de réflexion lancé en 2002 par Louis GAULTIER réunissant des responsables politiques, des fonctionnaires civils et militaires, des universitaires et des experts.
388 ORION, « Le renseignement en France, quelles perspectives ? », *Fondation Jean Jaurès*, octobre 2012, pp. 29-30.
389 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022, *op. cit.*

1) Une création récente et sollicitée

260. La mission parlementaire préconisait la création d'une inspection des services de renseignement, définie comme « *un organe d'audit jouissant de solides garanties d'indépendance par rapport aux services* » afin d'assister le gouvernement dans sa mission de contrôle, pour « *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* »[390]. Les parlementaires proposent alors une composition atypique (inspecteurs désignés dans les grands corps d'inspection existants) et un mode de saisine politique (Premier ministre, ministres de tutelle et coordonnateur national du renseignement).

261. Le livre blanc de 2013 a insisté sur la contre partie de « *l'accroissement des moyens que la Nation consacre au renseignement* » qui prendra la forme « *d'un renforcement des capacités de pilotage stratégique et d'évaluation de l'exécutif sur le renseignement* »[391]. Le 10 juin 2013, à l'issue d'un Conseil national du renseignement, la Présidence de la République indique dans un communiqué que « *la création d'une inspection des services de renseignement permettra au gouvernement de consolider le contrôle et l'évaluation sur la politique du renseignement et les services qui en ont la charge* »[392].

262. La loi de programmation militaire du 18 décembre 2013[393], qui augmente les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement, prévoit notamment une extension de son droit d'information puisque, outre certains documents qui lui seront désormais communiqués, « *la délégation peut solliciter du Premier ministre la communication de tout ou partie des rapports de l'inspection des services de renseignement* » et le rapport annexé confirme « *la constitution d'une fonction d'inspection du renseignement* ».

390 *Ibid.*, pp. 54-55.
391 Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale 2013, 29 avril 2013, p. 137.
392 Présidence de la République, *Communiqué*, 10 juin 2013.
393 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, J.O.R.F. du 19 décembre 2013, texte n° 1.

263. Ce n'est cependant qu'un an plus tard, le 23 juillet 2014, que le Premier ministre présente en Conseil des ministres un projet de décret portant création d'une inspection des services de renseignement chargée de « *s'assurer du bon fonctionnement et de l'efficacité des services de renseignement* », cette création s'inscrivant dans « *un processus visant à garantir l'équilibre entre les objectifs de sécurité et le respect des libertés individuelles et de la vie privée* »[394]. Le décret est publié le 24 juillet 2014[395]. La mission de la nouvelle inspection des services de renseignement (ISR) est de réaliser « *des missions de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation à l'égard des services spécialisés de renseignement ainsi que de l'Académie du renseignement* ».

264. L'ISR peut être saisie par le Premier ministre, son autorité de rattachement, d'initiative ou sur proposition d'un de ses ministres ou du coordonnateur national du renseignement. L'ISR est constituée d'un vivier de plusieurs inspecteurs désignés par le Premier ministre au sein du contrôle général des armées (CGA), de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale des finances (IGF), du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) et des inspecteurs généraux des armées. Les membres de l'ISR sont choisis « *parmi les membres habilités à connaître des informations et supports classifiés au niveau Très Secret-Défense* ».

265. Pour chaque mission de l'inspection, le Premier ministre détermine la composition et désigne un chef de mission. Pour l'accomplissement de leur mission, « *les membres de l'inspection des services de renseignement ont accès à tous lieux, éléments, informations et documents utiles à l'accomplissement de leur mandat* ». Le chef de mission transmet son rapport au Premier ministre, aux ministres de tutelle concernés par la mission et au coordonnateur national du renseignement.

394 Gouvernement, *Compte rendu du conseil des ministres*, 23 juillet 2014.

395 Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement, J.O.R.F. du 25 juillet 2014, texte n° 2.

2) Une structure en développement permanent

266. La délégation parlementaire au renseignement, en 2014, s'est félicitée « *de pareille avancée* »[396] mais a effectué certaines remarques, notamment le regret de l'absence de désignation d'un chef de l'inspection. Les membres de la DPR reviennent également sur le fait qu'ils ne soient pas systématiquement destinataires des rapports de l'inspection des services de renseignement. Effectivement, le Sénat avait proposé un amendement au projet de loi de programmation militaire votée en décembre 2013 pour que la DPR puisse prendre connaissance des rapports de l'ISR. Cependant, « *la systématicité de cette disposition l'exposait à une censure du Conseil constitutionnel puisqu'elle portait atteinte à la séparation des pouvoirs* »[397]. Un autre motif de censure du Conseil constitutionnel aurait pu être soulevé car certains rapports de l'inspection peuvent comporter des éléments relatifs à des opérations en cours, or le Conseil constitutionnel a jugé que « *s'il appartient au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l'usage qui en a été fait, il ne saurait en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* »[398].

267. En 2015, les parlementaires proposent une « *inspection propre au renseignement, pérenne* », même si « *la constitution d'équipes ad hoc apporte une véritable plus-value* »[399] et proposent de changer la place et le rôle de l'ISR puisque la DPR propose que « *sur le modèle de coopération instauré de longue date entre la Cour des comptes et le Parlement, elle* [la DPR] *puisse demander à l'inspection des services de renseignement de réaliser des études pour son compte* »[400]. Par ailleurs, la délégation sollicite que l'inspection « *propose dans les meilleurs délais un standard commun de contrôle interne* »[401] applicable à tous les services de renseignement.

396 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, M.Jean-Jacques URVOAS, 18 décembre 2014, p. 74.
397 *Ibid.*, p. 18.
398 Conseil constitutionnel, Décision n° 2001-456 D.C. du 27 décembre 2011, *Loi de finances pour 2002*, cons. n° 45.
399 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 25 février 2016, p. 45.
400 *Ibid*., p. 97.
401 *Ibid.*, p. 44.

268. La loi renseignement du 24 juillet 2015 ne modifie pas le fonctionnement de l'inspection des services de renseignement. Cependant, l'article L833-2 du code de la sécurité intérieure prévoit, pour la CNCTR, la nouvelle autorité administrative chargée de contrôler la mise en œuvre des techniques de renseignement, un droit d'information important et précise que la CNCTR peut « *solliciter du Premier ministre 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 qui relèvent de leur compétence, en lien avec les missions de la commission* ».

269. A l'occasion du Conseil des ministres du 6 juillet 2016, le Premier ministre a présenté un projet de décret instituant un secrétaire général de l'inspection des services de renseignement « *prenant ainsi en compte une recommandation de la délégation parlementaire au renseignement tendant à un renforcement de l'inspection* »[402]. Ce dernier sera désigné pour une période de deux ans et sera chargé de proposer au Premier ministre « *un programme de missions d'inspection* ». Le décret est publié le 7 juillet 2016[403] et le premier secrétaire général de l'ISR est nommé en septembre 2016[404] puis reconduit en juillet 2018[405], il s'agit du contrôleur général des armées Christian Protar. La délégation parlementaire au renseignement a pris acte de cette nomination en estimant qu' « *on ne peut que se féliciter de cette décision, mais pour améliorer le suivi des travaux de l'ISR, il serait souhaitable de prévoir un renforcement du rôle et de l'autorité de son secrétaire général* »[406].

270. Comme lors de ses rapports d'activité précédents, la délégation parlementaire a sollicité des « *thèmes de réflexion à l'ISR* »[407] concernant les personnels des services de renseignement et les fichiers utilisés par ces derniers. En 2017, la délégation présente les différents rapports qui lui ont été transmis par l'inspection des services de renseignement. Les rapports d'activité de la DPR sont un des seuls moyens de connaître publiquement l'activité de l'ISR. Ont ainsi été transmis deux rapports en 2015 (un rapport sur l'Établissement d'un rapport d'activité des services de la communauté du renseignement et un pré-rapport sur la

402 Gouvernement, *Compte rendu du Conseil des ministres*, 6 juillet 2016.
403 Décret n° 2016-926 du 7 juillet 2016 instituant un secrétaire général de l'inspection des services de renseignement, J.O.R.F. du 8 juillet 2016, texte n° 3.
404 Arrêté du 9 septembre 2016 portant désignation du secrétaire général de l'inspection des services de renseignement, J.O.R.F. du 11 septembre 2016, texte n° 19.
405 Arrêté du 30 juillet 2018 portant désignation du secrétaire général de l'inspection des services de renseignement, J.O.R.F. du 1er août 2018 texte n° 55.
406 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016, Mme Patricia ADAM, 2 mars 2017, p. 25.
407 *Ibid.*, p. 24.

mise en œuvre de la loi de 2015 sur le renseignement), un rapport en 2016 (rapport final sur la mise en œuvre de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 en matière de techniques de recueil de renseignement) et deux rapports en 2017 (un rapport sur la direction du renseignement de la préfecture de police : organisation, fonctionnement et relations avec les acteurs du renseignement et un rapport sur la formation des agents des services de renseignement). Dans le rapport d'activité de la DPR pour l'année 2018, les parlementaires précisent qu' « *aucun rapport de l'ISR ne lui a été envoyé en 2018* » et qu' « *en 2019, le président de la Commission de vérification des fonds spéciaux a adressé au Premier ministre une demande de communication du rapport de l'ISR sur la gestion des fonds spéciaux* »[408].

271. Les parlementaires semblent vouloir donner une nouvelle place et accentuer le rôle de l'inspection des services de renseignement. En effet, la mission d'information de 2013 estimait qu'il n'était pas souhaitable de créer un nouveau corps d'inspection et qu'il était inopportun que « *l'ISR puisse être saisie par la délégation parlementaire au renseignement* »[409]. Après quatre années de fonctionnement de l'ISR, la délégation parlementaire au renseignement souhaite « *qu'à terme, l'inspection des services dispose d'un personnel pérenne et soit érigée en un véritable service* »[410]. La délégation estime que le vivier de spécialistes désignés au sein des différentes inspections n'est pas suffisant, « *ce qui ne permet pas à l'ISR de conduire plus d'une à deux études par an* », et ajoute que « *la culture du renseignement n'est pas nécessairement suffisante, au sein des différents corps d'inspection, pour appréhender les spécificités d'organisation et de fonctionnement des services* »[411], proposant ainsi que ces inspecteurs suivent une formation spécifique délivrée par l'Académie du renseignement. Les parlementaires proposent également une nouveauté dans la composition de l'inspection pour « *que des cadres des services spécialisés, ou ayant exercé dans ces services, puissent y être nommés, ou y être détachés, en vue d'y effectuer une partie de leur carrière* »[412].

408 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Mme Yaël BRAUN-PIVET, 11 avril 2019, p. 35.
409 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022, *op. cit.*, p.55.
410 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2017, M. Philippe BAS, 12 avril 2018, p. 33.
411 *Ibid.*, pp. 33-34.
412 *Ibid*, p. 34.

272. Une dernière évolution a été apportée en Conseil des ministres du 19 septembre 2018. La Garde des Sceaux a présenté un décret pour inclure l'inspection générale de la justice au vivier de l'inspection des services de renseignement, cette modification ayant pour objectif de renforcer « *la transversalité de l'inspection des services de renseignement* »[413]. Ce décret[414], publié le jour même, prend ainsi en compte la montée en puissance progressive du renseignement pénitentiaire issue de la loi du 3 juin 2016[415].

273. A l'occasion du rapport annuel d'activité de l'inspection générale de l'administration pour l'année 2018, une brève présentation de l'ISR permet d'apprendre que « *depuis 2015, l'ISR a d'ores et déjà été sollicitée à huit reprises pour la réalisation de missions d'étude, de conseil ou de contrôle* »[416].

274. En septembre 2019, après un attentat commis au sein de la Préfecture de police de Paris par un agent administratif de la Direction du renseignement de la Préfecture de Police (DRPP), le Premier ministre a – pour la première fois publiquement – saisi l'inspection des services de renseignement. Deux missions lui ont été confiées : une mission propre à la DRPP pour vérifier les outils et procédures de détection et de signalement de l'individu auteur de l'attentat et une mission générale sur l'ensemble des services de renseignement pour vérifier les outils et les procédures de détection, de signalement et de traitement d'une éventuelle radicalisation.

§2 : La place particulière de la Coordination nationale du renseignement

275. Comme cela a été montré, les services de renseignement et, plus largement la politique publique du renseignement, doivent être orientés par les autorités politiques. Ces mêmes services doivent également disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement des objectifs fixés. Cependant, au regard de la complexité de l'architecture du renseignement, il est rapidement apparu nécessaire de coordonner l'action des différents intervenants. Après

413 Gouvernement, *Compte rendu du Conseil des ministres*, 19 septembre 2018.

414 Décret n° 2018-798 du 19 septembre 2018 ajoutant l'inspection générale de la justice aux corps et services d'inspection et de contrôle concourant au fonctionnement de l'inspection des services de renseignement, J.O.R.F. du 20 septembre 2018, texte n° 9.

415 Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, J.O.R.F. du 4 juin 2016, texte n° 1.

416 I.G.A., Rapport d'activité de l'inspection générale de l'administration 2018, p. 34.

une longue évolution (A), le coordonnateur national du renseignement joue maintenant un rôle déterminant (B).

A/ Coordonner les services de renseignement : une longue évolution

276. Le renseignement s'est structuré au fil des décennies, des dirigeants et des contextes politiques. L'organisation bicéphale du renseignement telle qu'issue de la défaite française en 1870 a laissé place à une organisation complexe, avec de multiples services, rattachés à des structures de niveaux différents dans la hiérarchie administrative.

277. L'idée d'instaurer une coordination entre les différents acteurs du renseignement n'est pas nouvelle et plusieurs tentatives de coordination temporaire, thématique ou politique ont été mises en œuvre (1) jusqu'à aboutir à la mise en place relativement récente d'une structure rattachée au Président de la République : la coordination nationale du renseignement (2).

1) Plusieurs tentatives de coordination

278. En période de guerre ou de crise, les exemples de cellules de coordination des services de renseignement sont nombreux. Dés 1871, le deuxième bureau de l'État-major des Armées naît de la fusion des différents bureaux renseignement. Puis en 1918, un décret précise que « *les divers services de renseignement, de contre-espionnage et de sûreté, relevant présentement des ministres de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, des Affaires Étrangères et de l'Armement sont, pour la durée de la Guerre, réunis en un seul service, placé sous l'autorité du Président du Conseil, et à la tête duquel est mis* […] *un commissaire général à la sûreté nationale* »[417]. Pendant la seconde guerre mondiale, un deuxième bureau est créé à Londres en 1940, qui devient en 1942, le bureau central de renseignement et d'action militaire (BCRAM) puis le bureau central de renseignement et d'action (BCRA). Le général de Gaulle et le général Giraud parviennent, non sans difficulté, à fusionner les différents services de renseignement au sein d'une structure unique : la Direction générale des services spéciaux (DGSS) qui deviendra en 1944 la Direction générale des études et recherches (DGER). Le 28 décembre 1945, le conseil des ministres procède à la dissolution de la DGER et à la création du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE).

417 Décret du 12 février 1918 constituant un commissariat général à la sûreté nationale, J.O.R.F. du 13 février 1918, p. 1 547.

279. Certains conflits ont entraîné la mise en place de structures particulières de coordination. Ce fut notamment le cas en Indochine et en Algérie où ont été constitués des centres de coordination interarmées (CCI), ces structures ayant pour mission de coordonner l'ensemble des services concourant à la mission de renseignement (SDECE, DST, gendarmerie nationale, deuxième bureau de l'État-major des armées, police). En Algérie, cette structure sera dissoute en 1961, accusée de servir les putschistes.

280. D'autres structures de coordination ont été mises en place sur certaines thématiques particulières. L'exemple le plus marquant est la création de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) par un arrêté ministériel du 8 octobre 1984 qui lui confie comme missions de « *coordonner, animer et orienter l'action des directions et services actifs de la police en matière de lutte contre le terrorisme* ». Étaient notamment concernés la Direction de la surveillance du territoire (DST), la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et les services de la Préfecture de police de Paris (avec principalement la Direction du renseignement de la Préfecture de police – DRPP). Puis, c'est au milieu des années 1990, principalement pour faire face à une vague d'attentats sur le territoire national, que l'UCLAT a progressivement intégré en son sein d'autres services : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction du renseignement militaire (DRM), la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) ou encore le Bureau de lutte anti terroriste de la gendarmerie nationale (BLAT). Son organisation a fait l'objet d'une actualisation en août 2018[418], l'arrêté indiquant, parmi d'autres missions, que l'UCLAT « *contribue à coordonner et animer l'action des services chargés de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation* » et qu'elle « *facilite l'échange d'informations entre ces services* ».

281. Parmi les structures de coordination thématique, l'État-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT), institué au niveau du ministre de l'Intérieur en juin 2015, est chargé autour des trois grandes directions du ministère de l'Intérieur (DGSI, DGGN et DGPN) de s'assurer « *dans le détail et pour chaque cas, que toutes les diligences sont faites par le ou les services pertinents, et que toutes les conséquences sont tirées des résultats partagés, aux plans judiciaire, opérationnel et administratif* »[419]. Enfin, des cellules

418 Arrêté du 2 août 2018 portant organisation de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste, J.O.R.F. du 19 août 2018, texte n° 1.

419 Gouvernement, *Compte rendu du conseil des ministres*, 1er juillet 2015.

opérationnelles de coordination ont été instituées plus récemment : la cellule ALLAT, installée au sein de la DGSI, qui permet aux différents services de partager leurs bases de données ou encore la cellule HERMÈS, située à l'État-major des armées, qui s'intéresse aux filières à l'étranger.

282. Le niveau politique a également cherché à structurer une coordination des services de renseignement. Dès 1937, une Commission interministérielle du renseignement est établie sous l'impulsion de Léon Blum. Cette Commission a pour mission de « *coordonner l'activité des organes d'information, civils, militaires et policiers qui assurent ces recherches* », « *fournir à ces services l'occasion d'échanger régulièrement les résultats de leurs recherches* » et « *souder* […] *les activités concourant à la Défense nationale* »[420].

283. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, le général De Gaulle essaye d'instaurer un Conseil supérieur du renseignement mais n'y parvient pas avant sa démission de la présidence du Conseil. A l'occasion de la réforme en profondeur de la défense en 1959, il est précisé que « *sous l'autorité du Premier ministre, l'orientation et la coordination des services de documentation et de renseignement sont assurées par un comité interministériel du renseignement* »[421]. Le décret fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement (CIR) n'est signé qu'en 1962. Il rassemblera pendant plusieurs mois les autorités politiques (ministres en charge de l'Intérieur, des Affaires étrangères, des Armées et des Finances) et quelques directeurs des services. La mission du CIR étant de soumettre « *au comité de défense ses propositions en ce qui concerne la politique générale du renseignement, et notamment le plan de renseignement gouvernemental.* […] *Dans le cadre général de ce plan, il approuve les plans techniques ou plans de recherche établis pour les services de documentation et de renseignements, définit les priorités et fixe les urgences* »[422]. Finalement, le CIR sera rapidement contourné par certains conseillers tant du Président de la République (Jacques Foccart) que du Premier ministre (Constantin Melnik).

420 Procès-verbal de la réunion interministérielle du 4 février 1937.
421 Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, J.O.R.F. du 10 janvier 1959, p. 691.
422 Décret n° 62-1208 du 17 octobre 1962 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement, J.O.R.F. du 19 octobre 1962, p. 10 204.

284. Le président Mitterrand tentera également de coordonner l'action des services concernés par la lutte antiterroriste. C'est à l'issue d'un conseil restreint de défense, le 17 août 1982, que la présidence annonce la création d'une mission de coordination, d'information et d'action contre le terrorisme. Son action demeurera controversée, car « *mal vue par l'ensemble des services, elle* [la cellule] *sera privée de relais utiles et ne coordonnera aucune stratégie antiterroriste. Appelée à s'occuper également de la sécurité du Président […], elle basculera dans des écoutes illégales tous azimuts* »[423].

285. Finalement, c'est le Premier ministre, Michel Rocard, qui, entouré de son ministre de l'Intérieur Pierre Joxe et de Rémy Pautrat, ancien directeur de la DST, relancera le CIR dès 1989. En effet, un décret précise que le CIR a pour mission d' « *assurer l'orientation et la coordination des activités des services qui concourent au renseignement* » et d'élaborer « *un plan national de renseignement* […] *soumis à l'approbation du Président de la République* »[424]. Michel Rocard sera également le premier chef de gouvernement a se rendre au siège de la DGSE où il annoncera « *une réflexion visant à améliorer la coopération entre les différents services de renseignement et de sécurité français* »[425].

286. Sous la présidence de Jacques Chirac, c'est un nouvel organe de coordination qui est créé en 1997 : le Conseil de sécurité intérieure (CSI) qui « *veille à la coordination de l'action des ministères et de la mise en œuvre de leurs moyens en matière de sécurité* »[426]. Sa mission sera actualisée en 2002 puisque désormais, il « *définit les orientations de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe ses priorités. Il s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères* »[427]. Le premier secrétaire général du CSI est Philippe Massoni (ancien directeur central des renseignements généraux et ancien préfet de police de Paris). Ce dernier parviendra à mettre en place des « réunions renseignement » autour des directeurs de cabinet du Premier ministre et des ministres de l'intérieur, de la Défense et des Affaires étrangères, des directeurs des principaux services de renseignement (DGSE, DST et DRM) et du secrétaire général de la défense nationale (SGDN).

423 NOUZILLE, Vincent, « Erreurs fatales », *Fayard*, 2017, p. 39.
424 Décret n° 89-528 du 20 avril 1989 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement, J.O.R.F. du 23 avril 1989, p. 5 229.
425 ROCARD, Michel, cité dans « Les services de renseignement français 1981-1991 », *Les yeux du monde*, 13 avril 2014.
426 Décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997 portant création du conseil de sécurité intérieure, J.O.R.F. du 19 novembre 1997, p. 16 736.
427 Décret n° 2002-890 du 15 mai 2002 relatif au conseil de sécurité intérieure, J.O.R.F. du 16 mai 2002, p. 9 246.

2) La coordination nationale du renseignement, une nouvelle institution atypique dans le monde du renseignement

287. C'est le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 qui détermine les orientations en matière de renseignement et de coordination en hissant le renseignement comme une des fonctions stratégiques. L'autorité politique de rattachement choisie est le Président de la République, malgré une hésitation avec le Premier ministre, chacune de ces autorités politiques bénéficiant de prérogatives constitutionnelles, comme cela a été démontré. Il est également institué un conseil national du renseignement chargé de définir « *les grandes orientations assignées aux services de renseignement (stratégie et priorités)* », d'adopter « *une planification des objectifs et des moyens humains et techniques* » et de donner « *les impulsions et les arbitrages relatifs au cadre juridique* »[428]. Réuni à la demande du Président de la République, ce conseil rassemble les autorités politiques de tutelle et les directeurs des services.

288. Le rôle de la coordination et ses prérogatives ont dû également être tranchés car deux feuilles de route distinctes auraient pu être choisies : soit faire du coordonnateur une structure hiérarchiquement supérieure aux services, comme aux États-Unis avec le *Director of National Intelligence* (DNI) ou en Espagne avec le *Centro Nacional de Inteligencia* (CNI), soit faire du coordonnateur une structure de « facilitation » entre les services ou centrée sur l'analyse, comme en Grande-Bretagne avec le *Joint Intelligence Committee* (JIC).

289. Le livre blanc de 2008 définit également une nouvelle fonction, celle de coordonnateur national du renseignement (CNR) qui, « *placé sous l'autorité du secrétaire général de la présidence de la République* […] *préparera, avec le soutien du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, les décisions du conseil national du renseignement et en suivra l'exécution* »[429]. Il « *veillera à la planification des objectifs et des moyens du renseignement* […] *et à leur réalisation* » et « *présidera les comités interministériels d'orientation des investissements techniques dans le domaine du renseignement* » et des « *réunions périodiques des directeurs des services de renseignement, afin de hiérarchiser les priorités de recherche et d'instruire les demandes des services de renseignement* »[430].

428 Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2008, p. 140.
429 *Ibid.*
430 *Ibid.*

290. C'est la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014[431] qui met en œuvre les principales mesures du livre blanc, notamment la création du conseil national du renseignement. Un décret vient compléter la loi en indiquant que « *le conseil national du renseignement définit les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement* »[432]. Ce même décret codifie la nouvelle fonction de CNR à l'article R1128-6 du code de la Défense[433], et un décret prévoit son rattachement administratif et financier au secrétariat général du Gouvernement[434], confirmant la place particulière de cette nouvelle structure.

291. Le premier coordonnateur national du renseignement est nommé par le Président de la République dès juillet 2008[435], bien que sa nomination officielle ne soit actée qu'en janvier 2010[436], il s'agit du diplomate Bernard Bajolet.

B/ La place du coordonnateur et les évolutions

292. C'est notamment par le biais des auditions parlementaires que des informations sur le rôle et la place du coordonnateur national du renseignement peuvent être observées et permettent ainsi de comprendre son implication dans le contrôle des services de renseignement (1), avant de s'intéresser aux évolutions à venir (2).

431 Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, J.O.R.F. du 31 juillet 2009, p. 12 713.

432 Article R1122-6 du code de la Défense, issu du Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O.R.F. du 29 décembre 2009, p. 22 561.

433 Article R1128-6 du code de la Défense : « *Nommé par décret en conseil des ministres, le coordonnateur national du renseignement conseille le Président de la République dans le domaine du renseignement. Avec le concours du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le coordonnateur national du renseignement rapporte devant le conseil national du renseignement dont il prépare les réunions et il veille à la mise en œuvre des décisions prises par le conseil. Il coordonne l'action et s'assure de la bonne coopération des services spécialisés constituant la communauté française du renseignement. Il transmet les instructions du Président de la République aux responsables de ces services, qui lui communiquent les renseignements devant être portés à la connaissance du Président de la République et du Premier ministre, et lui rendent compte de leur activité. Le coordonnateur national du renseignement peut être entendu par la délégation parlementaire au renseignement* ».

434 Décret n° 2010-299 du 22 mars 2010 relatif à la gestion administrative et financière de la coordination nationale du renseignement, J.O.R.F. du 23 mars 2010, texte n° 4.

435 « Le texte intégral de la lettre de mission de Bernard Bajolet », *Lepoint.fr*, 13 octobre 2008.

436 Décret du 13 janvier 2010 portant nomination d'un coordonnateur national du renseignement, J.O.R.F. du 15 janvier 2010, texte n° 86.

1) Le coordonnateur et sa mission de contrôle du renseignement

293. En mars 2009, l'Assemblée nationale entend pour la première fois le coordonnateur national du renseignement. C'est devant la Commission des affaires étrangères que Bernard Bajolet présente sa mission qui est « *d'assurer la bonne circulation du renseignement au sein de l'État et de développer la mutualisation entre les services* ». Le CNR rappelle également qu'il n'est pas le « *directeur général des services* » et qu'il n'a « *pas d'autorité hiérarchique sur les directeurs de ces derniers* » mais précise qu'il a un rôle à jouer « *dans le domaine budgétaire et dans le suivi des investissements et des ressources humaines, qui le situe entre une fonction de simple liaison et de direction générale des services* »[437]. En 2011, devant la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, alors qu'il va quitter le poste de coordonnateur, le CNR dresse un bilan de son mandat en estimant que « *ce poste est nouveau et donc encore fragile. Je formule des vœux pour que le coordonnateur, nommé en conseil des ministres et qui a donc un caractère institutionnel, soit un facilitateur, un catalyseur permettant de faire travailler ensemble les services, leur fixant le cap mais ne se substituant pas à eux* », ajoutant que « *point d'entrée privilégié des services auprès du Président de la République, et fort de la confiance de ce dernier, le coordonnateur doit prendre le recul nécessaire pour lui transmettre les meilleures informations possibles et rester à l'écart de la politique intérieure* »[438].

294. Son successeur, le préfet Ange Mancini, confirmera devant le Sénat que « *le coordonnateur national du renseignement* […] *n'est pas une structure de commandement* »[439]. En 2013, le préfet Alain Zabulon prend le relais et, comme ses prédécesseurs précisera qu' « *il n'existe pas, dans le système français, de super-chef des services de renseignement* ». Cependant, il définit les quatre missions principales du CNR : « *veiller tous les jours à coordonner et à mettre en forme ces multiples informations et à les adresser au Président de la République* », « *définir et hiérarchiser les priorités* », « *être l'interlocuteur privilégié du Premier ministre et des cabinets ministériels concernés en matière de renseignement* » et

437 Assemblée nationale, Audition de Bernard BAJOLET, Compte rendu, Commission des affaires étrangères, 31 mars 2009.

438 Assemblée nationale, Audition de Bernard BAJOLET, Compte rendu, Commission de la défense nationale et des forces armées, 27 janvier 2010.

439 Sénat, Audition d'Ange MANCINI, Compte rendu, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 26 avril 2011.

veiller à la « *bonne utilisation des moyens alloués aux services de renseignement* »[440]. Si la notion de contrôle n'est pas directement employée, la hiérarchisation des priorités et la surveillance de l'utilisation des moyens sont deux aspects du contrôle.

295. En 2015, le diplomate Didier Le Bret est entendu par la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015. Il résume devant les parlementaires la complexité de l'organisation du renseignement français : « *Nous avons en France une organisation particulière, héritée de l'histoire, qui a accumulé plusieurs strates de politique publique en matière de renseignement* »[441]. Le préfet Yann Younot lui succédera en août 2016 quelques mois avant la mise en place d'une nouvelle structure voulue par Emmanuel Macron, nouveau Président de la République.

296. De 2008 à 2017, le coordonnateur national du renseignement a joué un rôle majeur dans le développement du dialogue entre les services de renseignement. Il a également joué un rôle dans l'encadrement des services, tant dans la définition de priorités (voulue par les différents directeurs des services comme cela a été expliqué), que dans le suivi des moyens budgétaires mis à leur disposition. Signe de cette montée en puissance, le CNR est devenu « *un interlocuteur privilégié* »[442] de la délégation parlementaire au renseignement.

297. Le coordonnateur national du renseignement participe à l'orientation de l'activité des services puisqu'il prépare plusieurs réunions, notamment le conseil national du renseignement et veille à la mise en œuvre des décisions de ce conseil. Il prépare également la stratégie nationale du renseignement et le plan national d'orientation du renseignement (PNOR).

298. La stratégie nationale du renseignement est un document public qui définit la politique du renseignement pour une période cinq ans. Elle peut être réévaluée annuellement. Le PNOR est quant à lui un document classifié à vocation opérationnelle pour les services. La délégation parlementaire au renseignement est informée « *des principaux éléments* » et cela permet de savoir que le PNOR « *a fait l'objet d'une profonde refonte en 2016* » et qu'il a été adopté

440 Assemblée nationale, Audition d'Alain ZABULON, Compte rendu, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 9 octobre 2013.

441 Assemblée nationale, Audition de Didier LE BRET, Compte rendu, Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, 18 mai 2016.

442 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2008 et 2009, M. Jean-Jacques HYEST, 17 décembre 2009, p. 13.

« *par le conseil national du renseignement le 1er mars 2017* »[443]. Une autre mise à jour a été actée lors d'un conseil national du renseignement en date du 18 décembre 2017[444].

2) Les évolutions récentes et à venir d'une structure inhabituelle

299. Depuis 2016, la rédaction d'un rapport regroupant le rapport annuel de synthèse des crédits consacrés au renseignement et le rapport annuel d'activité et d'organisation des services de renseignement a été confiée au coordonnateur national du renseignement. Ce document, demandé par la DPR, est organisé autour de quatre parties : une présentation de la politique publique du renseignement, une présentation de l'activité des services, une présentation des ressources consacrées au renseignement et une présentation des coopérations au sein de la communauté du renseignement[445].

300. A l'occasion du premier conseil de défense du président nouvellement élu en 2017, un communiqué de presse de la Présidence de la République indique qu'il a été question de la coordination nationale du renseignement et que « *Le Président de la République a indiqué que cette instance, placée sous son autorité, devait accroître l'efficacité de la protection contre la menace terroriste forte et durable à laquelle la France est confrontée en assurant une coordination plus forte et un pilotage renforcé des services engagés* »[446]. Le projet de décret est présenté à l'occasion du conseil des ministres du 14 juin 2017 et est signé le même jour[447]. Il modifie ainsi le poste de CNR en coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT).

301. Parmi les évolutions, les services du second cercle sont intégrés dans le spectre d'action du coordonnateur puisque le nouveau décret prévoit que le CNR « *coordonne l'action des services spécialisés de renseignement désignés à l'article R811-1 du code de la sécurité intérieure, et, en tant que de besoin et pour les seules finalités du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, des autres services de renseignement désignés à l'article*

443 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2017, M. Philippe BAS, 12 avril 2018, p. 25.
444 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Mme Yaël BRAUN-PIVET, 11 avril 2019, p. 27.
445 *Ibid.*, pp. 26-29.
446 Présidence de la République, *Communiqué de presse*, 7 juin 2017.
447 Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme, J.O.R.F. du 15 juin 2017, texte n° 1.

R811-2 du même code ». De plus, désormais, le coordonnateur transmet les instructions du Président de la République, non plus « *aux seuls responsables de ces services* », comme prévu par le décret de 2009, mais également « *aux ministres responsables de ces services* », ce qui lui donne un autre positionnement. Enfin, il est chargé de « *l'analyse globale de la menace* » et « *propose sur cette base au Président de la République les orientations du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, et les priorités d'actions coordonnées que celui-ci fixe aux services* ».

302. Le premier à occuper le poste de CNRLT est le préfet Pierre De Bousquet De Florian[448], ancien directeur de la DST de 2002 à 2007. C'est la première fois qu'un ancien directeur d'un service de renseignement est nommé à la tête de la coordination nationale. Outre cette nomination de poids, le décret prévoit donc une augmentation des prérogatives du CNRLT. L'objectif est bien de mettre fin « *aux transmissions directes des grands services, du patron de la DGSE au chef de l'État, ou de celui de la DGSI au Premier ministre. Le CNR devient instance de filtrage* »[449].

303. Le rapport de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018 permet d'apporter quelques éléments sur la montée en puissance de la CNRLT. En effet, les parlementaires constatent « *un renforcement de ses missions conformément aux engagements du président de la République* », évolution qui s'est notamment « *traduite par une augmentation de ses moyens humains, qui ont doublé, passant de 17 à 34 équivalents temps plein* »[450].

448 Décret du 22 juin 2017 portant nomination du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, J.O.R.F. du 27 juin 2017, texte n° 32.

449 GUIBERT, Nathalie, SEELOW, Soren et VINCENT, Élise, « Une nouvelle structure de renseignement à la main du président », *Le Monde*, 8 juin 2017.

450 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Mme Yaël BRAUN-PIVET, 11 avril 2019, p. 28.

CONCLUSION DU CHAPITRE

304. Le contrôle des services de renseignement commence par le contrôle hiérarchique, interne au sein de chaque service, puis par le contrôle des autorités politiques, tant au niveau des autorités ministérielles qu'au niveau du Premier ministre puis du Président de la République.

305. Chaque strate responsable du contrôle s'appuie sur des structures créées plus ou moins récemment, mais le constat est celui d'une densification des organismes de contrôle pour prendre en compte le nécessaire besoin de transparence demandé par la société contemporaine. Ainsi, en interne, les directions peuvent désormais assurer un contrôle approfondi en se reposant sur des dispositifs d'inspections internes, qui – pour la plupart des services – sont actuellement en cours de refonte. Les ministres, à leur niveau, peuvent s'appuyer sur les inspections ministérielles, voire interministérielles.

306. Les plus hautes autorités politiques, que ce soit le Premier ministre et le Président de la République, agissant tous les deux dans le cadre de la politique publique du renseignement, bénéficient de structures spécifiques. La coordination nationale du renseignement et de lutte contre le terrorisme transmet les directives du Président de la République aux ministres et aux directeurs des services de renseignement ; l'Inspection des services de renseignement et le Groupement interministériel de contrôle s'assurent de la légalité de l'action des services, temporairement et sur demande du Premier ministre pour la première, et de manière continue pour le second.

307. L'architecture du contrôle interne laisse à penser que ce contrôle est complet et que chaque acteur a son rôle à jouer. La seule faille de cette hiérarchie demeure le comportement et l'action de l'agent de renseignement qui, à son niveau et dans certaines hypothèses, peut bénéficier d'une grande marge de manœuvre.

CHAPITRE 2 :
LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DE RENSEIGNEMENT

308. La formulation d'autorité administrative indépendante (AAI) apparaît pour la première fois en droit français avec la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), instituée par la loi du 6 janvier 1978[451]. Particularité du droit français, *« objet juridique non identifié »*[452], ces autorités administratives indépendantes ont deux finalités, à savoir la protection des libertés publiques et la régulation d'un secteur économique précis.

309. La mise en place d'AAI pour la régulation d'un secteur économique découle principalement de l'influence du droit européen alors que les AAI chargées de la protection des libertés publiques trouveraient leur origine dans une réaction politique face à différents scandales (pour exemples, la création de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, mise en place en 1990 « *à la suite d'un certain nombre d'affaires de financement occulte de la vie politique touchant la plupart des partis* »[453], la création de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), mise en place en 1991 après le scandale des écoutes de l'Élysée ou encore, plus récemment, la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique en 2013 après l'affaire Jérôme Cahuzac). Le Conseil constitutionnel a reconnu que « *la désignation d'une autorité administrative indépendante du Gouvernement* […] *constitue une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique* »[454].

451 Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, J.O.R.F. du 7 janvier 1978, p. 227.

452 Office parlementaire d'évaluation de la législation, Rapport n°404 sur les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié, 15 juin 2006.

453 Présentation de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques – 2017.

454 Conseil constitutionnel, Décision n° 84-173 D.C. du 26 juillet 1984, *Loi relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé*, cons. n° 4.

310. Afin de dresser le contour de ces institutions, il faut reprendre les trois termes qui les composent. Ce sont des **autorités**, avec de vrais pouvoirs de décision, de recommandation, d'injonction ou de sanction et qui, sauf indication expresse de la loi (comme pour la CNCIS par exemple), n'ont pas qu'un rôle consultatif. Elles sont **administratives** puisqu'elles agissent pour le compte et au nom de l'État. Elles font partie du pouvoir exécutif, comme le reconnaît le Conseil constitutionnel lorsqu'il qualifie le Conseil de la concurrence d' « *organisme administratif* »[455]. Le secrétaire général du gouvernement, Marc Guillaume, attestant alors que les autorités administratives indépendantes ne *« forment pas un quatrième pouvoir »*[456] . Enfin, elles sont **indépendantes**, de par leur organisation (nomination des membres pour une durée déterminée relativement longue, mandat non renouvelable et irrévocable), leur composition (magistrats des ordres administratif et judiciaire, parlementaires, personnalités qualifiées,…) et leur fonctionnement (aucune instruction ne peut être donnée aux membres de ces autorités). L'indépendance dans la mission n'implique pas nécessairement l'indépendance financière, comme l'a également précisé le secrétaire général du gouvernement ; *« cette indépendance ne suppose pas de disposer de recettes propres comme une redevance dont elles fixeraient le montant – les ressources budgétaires des tribunaux n'empêchent pas l'indépendance de la magistrature »*[457].

311. Ces autorités administratives permettent donc, que ce soit dans un domaine économique ou dans la protection des droits fondamentaux, à l'exécutif de s'auto-contrôler pour garantir l'impartialité de l'action publique. Elles offrent ainsi *« à l'opinion une garantie renforcée d'impartialité des interventions de l'État »*[458]. Le positionnement de plusieurs AAI dans le programme 308 « Protection des droits et libertés », comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission consultative du secret de la défense nationale ou encore le Défenseur des droits, montre leur participation active dans ce rôle de contrôle et de défense des libertés publiques.

455 Conseil constitutionnel, Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux du Conseil de la concurrence*, cons. n° 17.

456 Sénat, Rapport n° 126 fait au nom de la Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, Tome II : Auditions, Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, 28 octobre 2015, p. 6.

457 *Ibid.*

458 Conseil d'État, Rapport public 2001 : Les autorités administratives indépendantes, Études et documents n° 52, 2001, p. 275.

312. La Commission d'enquête du Sénat sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes[459] comptabilise, en octobre 2015, quarante-deux autorités administratives indépendantes. La qualité d'AAI a été reconnue, dans la majorité des cas, directement par la loi au moment de la création ou ultérieurement (exemple : le Médiateur de la République, créé en 1973[460], ne se voit reconnaître la qualité d'AAI que par la loi du 13 janvier 1989[461]).

313. La réforme constitutionnelle de 2008[462] entraîne la création d'une « autorité constitutionnelle indépendante », le Défenseur des droits. D'autres organismes sont considérés comme AAI depuis le rapport du Conseil d'État de 2001[463] (exemple : la Commission d'accès aux documents administratifs - CADA). Cette liste dressée par le Conseil d'État a d'ailleurs été reprise par Legifrance durant seize années. Une sous-catégorie d'AAI est également élaborée, distinguant ainsi les sept autorités qui disposent de la personnalité juridique (Autorité de régulation des activités ferroviaires, Agence française de lutte contre le dopage, Autorité des marchés financiers, Haute autorité de santé, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet et Haut conseil du commissariat aux comptes).

314. La Commission d'enquête du Sénat a mis en avant, d'une part, la prolifération des AAI, et d'autre part, la difficulté juridique du positionnement de ces autorités. Pour la Commission, certaines autorités administratives indépendantes se substituent au juge (exemple de la CADA devant qui le recours administratif préalable est obligatoire avant tout recours devant une juridiction) et échappent également au contrôle du Parlement, alors même qu'elles disposent de certaines prérogatives du pouvoir exécutif, ce qui brouille le principe de la séparation des pouvoirs.

459 Sénat, Rapport n° 126, *op. cit.*, Tome I.
460 Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République, J.O.R.F. du 4 janvier 1973, p. 164.
461 Loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social, J.O.R.F. du 14 janvier 1989, p. 542.
462 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, J.O.R.F. du 24 juillet 2008, p. 11890.
463 Conseil d'État, Rapport public 2001, op. cit.

315. Une réforme importante a vu le jour au début de l'année 2017, avec deux lois[464][465] qui ont réformé le statut général des autorités administratives indépendantes. Ces deux textes fixent donc, pour ces autorités, les incompatibilités des membres, les règles d'organisation, la déontologie, le fonctionnement mais également le contrôle du Parlement. La loi dresse également la liste des vingt-six autorités administratives indépendantes retenues par le législateur.

316. Parmi ces autorités, plusieurs participent au contrôle des services de renseignement, soit directement, soit indirectement en fonction des compétences de chacune (Section 1), et la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement[466] a consacré l'existence d'une nouvelle autorité administrative indépendante expressément dédiée au contrôle des services de renseignement : la Commission Nationale de Contrôle des Techniques de Renseignement (Section 2).

464 Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, J.O.R.F. du 21 janvier 2017, texte n° 1.

465 Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, J.O.R.F. du 21 janvier 2017, texte n° 2.

466 Loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, J.O.R.F. du 26 juillet 2015, p. 12 735.

Section 1 : Le contrôle indépendant, un système de contrôle atypique et diversifié

317. Dans le cadre de leur mission de protection des libertés publiques, les autorités administratives indépendantes participent au contrôle de l'action publique. Les services de renseignement, au même titre que les autres administrations de l'État, se retrouvent donc concernés par ce contrôle atypique.

318. Parmi les autorités administratives indépendantes participant au contrôle des services de renseignement, une autorité a joué un rôle essentiel pendant plus de vingt ans, il s'agit de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (§1). De manière secondaire, mais tout aussi efficace dans l'étendue du contrôle mené, d'autres autorités administratives indépendantes interviennent de façon permanente ou occasionnelle (§2).

§1 : La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, une autorité administrative indépendante spécialisée dans le contrôle des services de renseignement

319. La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) était une autorité administrative indépendante spécifiquement chargée de contrôler les services de renseignement dans la mise en œuvre de certaines techniques. Elle a vu sa mission évoluer progressivement dans le temps. C'est notamment à la suite de scandales liés aux services de renseignement et à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 1990[467] que le législateur a décidé de créer cette instance de contrôle en 1991.

320. Cette mise en place progressive (A) a abouti à un contrôle effectif (B) mais qui, avec le développement des nouvelles technologies, est apparu limité. La CNCIS a alors été remplacée en 2015 par une nouvelle autorité administrative indépendante : la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

467 C.E.D.H., Chambre, 24 avril 1990, *Kruslin c. France*, n° 11801/85.

A/ Une mise en place progressive

321. L'instauration d'une autorité administrative indépendante s'est progressivement substituée à un contrôle initialement réalisé par le seul pouvoir exécutif jusqu'à ce que ce dispositif soit sanctionné par le droit européen (1) et que le législateur français réagisse à cette condamnation (2).

1) Un contrôle purement exécutif sanctionné par le droit européen

322. L'existence des écoutes téléphoniques, dans le cadre administratif du renseignement, est à l'origine d'un débat parlementaire sur la nécessité de mettre en place une législation spécifique. Les discussions en mai 1970 sur le projet de loi tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens[468] montrent une première prise en compte des parlementaires sur cette thématique. En effet, à l'occasion de plusieurs séances publiques, des députés interrogent le gouvernement sur le fonctionnement des écoutes et les dispositifs de contrôle existants.

323. La reconnaissance du groupement interministériel de contrôle (GIC) n'apparaît officiellement[469] qu'en 1973, soit treize ans après sa création. Suite à des publications du Canard Enchaîné sur l'Affaire des plombiers[470], le gouvernement se voit dans l'obligation de reconnaître, devant le Parlement, l'existence d'écoutes téléphoniques et justifie ces dernières pour « *assurer la sûreté de l'État, la sauvegarde des institutions républicaines, la prévention des crimes et délits et la protection des personnes* »[471]. De plus, le gouvernement souligne l'existence de garanties accordées aux citoyens. Tout d'abord par les dispositions du code pénal relatives à la protection de la vie privée qui prévoient que « *toute personne, à la vie privée de laquelle il serait porté atteinte, peut déposer plainte entre les mains du doyen des juges d'instruction ou du Procureur de la République* »[472]. Puis par la procédure de mise en œuvre auprès du GIC, structure qui garantit un contrôle interne, dont le Premier ministre est le garant. Et enfin, par la facilité du contrôle hiérarchique du fait du rassemblement des écoutes en un lieu unique, au sein des locaux du GIC.

468 Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, J.O.R.F. du 19 juillet 1970, p. 6751.
469 Cf. Infra – Contrôle interne.
470 Installation de mouchards par la DST dans les locaux du Canard Enchaîné.
471 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. Assemblée nationale du 23 février 1973, p. 2 485.
472 *Ibid.*

324. Certains parlementaires proposent la création d'une commission d'enquête sur les écoutes téléphoniques[473], et d'autres s'interrogent, comme Georges Marchais: *« Les seules écoutes autorisées par la loi étant celles ordonnées sur commission rogatoire par un juge d'instruction, il lui demande* [au ministre des armées] *quelle est la nature exacte de l'activité des fonctionnaires du groupement interministériel de contrôle* […] *et quel est le texte de loi qui l'autorise »*[474].

325. Ce dispositif de protection ne semble pas convaincre pleinement les parlementaires. Le 19 juin 1973, une commission d'enquête parlementaire est proposée par plusieurs sénateurs[475]. Le 29 juin 1973[476], la création d'une commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques est votée par le Sénat et placée sous la présidence du sénateur Pierre Marcilhacy. Cette commission rend son rapport le 25 octobre 1973[477]. Ce travail parlementaire est une première puisque les membres de la commission analysent la réglementation et la pratique des écoutes administratives. Malgré de nombreuses difficultés (absence d'accès à certains documents, absence d'accès au GIC, difficulté d'auditionner des membres du gouvernement ou des services de renseignement), la commission préconise l'adoption d'une loi pour légaliser les écoutes administratives.

326. Ce rapport n'est cependant pas suivi d'effet mais les autorités politiques prennent officiellement conscience, peut-être pour la première fois, de l'importance de cette thématique, jusqu' alors peu connue du grand public et rarement débattue au Parlement. Les contrôles hiérarchiques, effectués par les chefs des services de renseignement et par les ministres concernés, en sortent renforcés.

327. Les instructions présidentielles en 1974, confirmées par celles du Premier ministre, confirment cette prise en compte au plus haut niveau. Le Président de la République donnera plusieurs instructions pour que des vérifications du groupement interministériel de contrôle soient effectuées[478].

---

473 Assemblée nationale, Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les écoutes téléphoniques, J.O.R.F. Assemblée nationale du 8 juin 1973, p. 1 952.

474 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. Assemblée nationale du 8 juillet 1973, p. 2 485.

475 Sénat, Proposition de résolution tendant à créer une commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques, J.O.R.F. Sénat du 20 juin 1973, *p. 1 952*.

476 Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. Sénat du 30 juin 1973, p. 1 104.

477 Sénat, Rapport n° 30 fait au nom de la Commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques, MM. Pierre MARCILHACY et René MONORY, 25 octobre 1973.

478 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour les années 1991-1992.

328. En juillet 1981, le Premier ministre Pierre Mauroy, demande la création d'une commission. Cette dernière, présidée par Robert Schmelck, alors Premier président de la Cour de cassation a pour objet *« d'étudier les règles et procédures des écoutes téléphoniques, de proposer des règles permettant de concilier les impératifs de la lutte contre la criminalité et l'intérêt de l'État avec le respect des libertés fondamentales et proposer un contrôle permanent »*[479].

329. Le rapport, rendu le 25 juin 1982[480], montre une véritable collaboration du Gouvernement et des différents services de renseignement avec les membres de la Commission. Il dresse un état des lieux complet sur la situation juridique des écoutes administratives. Après avoir dressé un bilan de la situation, qui montre que le nombre des écoutes n'est pas particulièrement élevé et qu'aucune ne vise des professions ou fonctions particulières (parlementaires, responsables syndicaux ou journalistes), il n'en demeure pas moins que le seul contrôle de ces écoutes revient à la chaîne hiérarchique au moment de la délivrance de l'autorisation et du suivi par le GIC.

330. Pour la commission Schmelck, cette situation – notamment d'absence de cadre législatif – est *« contraire aussi bien à plusieurs textes de droit interne qu'aux engagements internationaux »*[481], parmi lesquels l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui précise que *« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi »* ou encore à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que *« La loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* […]*, les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* [...] ».

331. Le rapport de la Commission Schmelck émet plusieurs propositions, au premier rang desquelles se trouve l'impossibilité d'un caractère absolu au principe d'interdiction des écoutes. La commission confirme la nécessité de pouvoir effectuer ces écoutes dans un cadre administratif. Elle met donc fin à certaines objections qui s'opposaient à un tel outil pour les

479 Premier ministre, Lettre de mission du Premier ministre Pierre MAUROY, publiée intégralement dans le rapport d'activité de la CNCIS pour les années 1991-1992.
480 SCHMELCK, Robert, Rapport au Premier président de la Cour de cassation, 25 juin 1982.
481 *Ibid.*

services de renseignement. La commission préconise l'adoption d'une loi permettant *« à l'autorité administrative de procéder, dans les cas exceptionnels, strictement énumérés par le législateur et dans des conditions définies par ladite loi, à des interceptions de sécurité »*[482]. L'autorité administrative compétente serait le Premier ministre, seul décideur pour répondre aux demandes de ses ministres de l'Intérieur et de la Défense.

332. Les motifs pouvant être invoqués seraient limités : la recherche de renseignements intéressant la sécurité de la France, la prévention des atteintes à la sécurité de l'État, la prévention des atteintes à la sécurité publique, la prévention du grand banditisme et du crime organisé et la prévention des atteintes au crédit de l'État. Les autorisations du Premier ministre ne seraient valables que pour une durée limitée de quatre mois et la destruction des productions qui seraient sans rapport avec la demande serait obligatoire. L'écoute administrative devra être suspendue dès lors qu'une information judiciaire sera ouverte et le Procureur de la République devra obligatoirement être informé de la découverte d'une infraction pénale, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale[483].

333. La mise en place d'une commission de contrôle est proposée. Composée de deux députés, deux sénateurs, un membre du Conseil d'État, deux membres de la Cour de cassation et deux personnalités désignées pour leurs compétences, cette commission serait informée des mesures de surveillance (nombre et motifs invoqués) et pourrait procéder à certaines investigations. Elle pourrait être saisie soit par une autorité judiciaire, soit par tout citoyen qui s'estimerait la cible d'une écoute illégale.

334. Le rapport de la Commission Schmelck, complet et novateur, n'est pas suivi d'effet. Comme le rapport du sénateur Marcilhacy, dix ans plus tôt, il participe à une prise de conscience du gouvernement et du Parlement sur ces questions des écoutes administratives. Mais ces deux rapports restent lettre morte. Il faudra attendre la condamnation de la France par la Cour Européenne des Droits de l'Homme en 1990 pour que les pratiques évoluent.

---

482 *Ibid*.

483 Article 40 du Code de procédure pénale : « *Le Procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner* […]. *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* ».

335. Plusieurs dispositions internationales tracent le contour des prérogatives de la puissance publique dans l'ingérence de la vie privée et donc indirectement dans la pratique des écoutes téléphoniques. Parmi ces textes, l'article 12 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme[484] dispose que *« Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteinte à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions »* ou l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies[485] qui précise : « *1) Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou ses correspondances, ni d'atteintes illégales à son honneur ou à sa réputation. 2) Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes* ». Enfin, l'article 8 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et Libertés fondamentales[486] indique : *« 1) Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2) Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »*.

336. A l'occasion de plusieurs arrêts, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a précisé ses interprétations et ses attentes. Ainsi, dans deux arrêts fondateurs des 6 septembre 1978 (*Klass c. Allemagne*[487]) et 2 août 1984 (*Malone c. Royaume-Uni*[488]), la Cour a précisé que « *les mesures de surveillance des conversations téléphoniques constituant une ingérence dans la vie privée sont en principe interdites, sauf cas exceptionnels prévus par la loi nationale* », et qu'il était nécessaire pour une société démocratique d'avoir des dispositions législatives accordant aux autorités publiques des pouvoirs de surveillance mais avec l'existence de garanties portant notamment sur la nature, l'étendue, la durée et les motifs de l'interception, ou encore la définition des autorités compétentes, des modalités d'exécution ou l'exercice du contrôle et des possibilités de recours.

484 Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 10 décembre 1948.
485 Pacte International relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966.
486 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, 4 novembre 1950.
487 C.E.D.H., Plénière, 6 septembre 1978, *Klass c. Allemagne*, n° 5 029/71.
488 C.E.D.H., Plénière, 2 août 1984, *Malone c. Royaume-Uni*, n° 8 691/79.

337. Dans deux arrêts en date du 24 avril 1990[489][490], la Cour européenne des droits de l'Homme condamne la France, tant pour les écoutes judiciaires – pour une absence de clarté (« *rien ne définit les catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute judiciaire, ni la nature des infractions pouvant y donner lieu* ») – que pour les écoutes administratives. De plus, la Cour rappelle les garanties nécessaires, telles que prévues dans l'arrêt *Klass c. Allemagne* de 1978.

2) Un nouveau cadre juridique en réaction à la condamnation européenne

338. Cette condamnation a entraîné une réaction de la part du Gouvernement et du Parlement. Il a nécessairement fallu trouver un équilibre entre les demandes des différents services de renseignement et les exigences de la juridiction européenne. La loi du 10 juillet 1991[491] est donc la conciliation entre toutes ces exigences.

339. Cette loi prévoit, dans son article 1, un principe de protection des citoyens. Il est ainsi prévu que : *« Le secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques est garanti par la loi. Il ne peut être porté atteinte à ce secret que par l'autorité publique, dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public prévus par la loi et dans les limites fixées par celle-ci »*.

340. La loi distingue les interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire (Titre 1 de la loi) et les interceptions de sécurité ordonnées par l'autorité administrative (Titre 2 de la loi).

341. Les **interceptions judiciaires** sont donc précisées. Elles sont ordonnées par les seules juridictions d'instruction en matière criminelle et en matière correctionnelle (pour une peine encourue égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement). Cette autorisation écrite du juge d'instruction est délivrée pour une durée de quatre mois, renouvelable. C'est une décision qui n'a pas de caractère juridictionnel, elle n'est donc pas susceptible de recours.

489 C.E.D.H., Chambre, 24 avril 1990, *Huvig c. France,* n° 11105/84.
490 C.E.D.H., Chambre, 24 avril 1990, *Kruslin c.France, précitée*.
491 Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques, J.O.R.F. du 13 juillet 1991, p. 9 167.

342. Le juge d'instruction, ou l'officier de police judiciaire, peut requérir tout service ou organisme en vue de procéder à l'installation d'un dispositif d'interception. Il dresse procès-verbal de chaque opération d'interception et d'enregistrement, ces derniers étant placés sous scellés. Les enregistrements sont détruits à l'expiration du délai de prescription de l'action publique, à la diligence du procureur de la République ou du procureur général (avec établissement d'un procès-verbal de destruction).

343. La profession d'avocat se voit attribuer une garantie supplémentaire puisque l'article 100-7 du code de procédure pénale précise qu' *« aucune interception ne peut avoir lieu sur une ligne dépendant du cabinet d'un avocat ou de son domicile sans que le bâtonnier en soit informé par le juge d'instruction »*.

344. Concernant les **interceptions de sécurité**, la loi est beaucoup plus précise puisqu'il s'agit là d'une nouveauté en droit français, qui donne aux écoutes administratives un cadre juridique.

345. La loi de 1991 rappelle que des interceptions de correspondances émises par la voie des télécommunications « *peuvent être autorisées, à titre exceptionnel* » pour « *rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées* ». Les motifs de mise en œuvre d'une interception de sécurité sont donc déterminés, conformément aux exigences du juge européen.

346. Concernant la procédure, elle est indiquée aux articles 4 et suivants de la loi de 1991. Tout d'abord, *« l'autorisation est accordée par décision écrite et motivée du Premier ministre ou de l'une des deux personnes spécialement déléguées par lui. Elle est donnée sur proposition écrite et motivée du ministre de la Défense, du ministre de l'Intérieur ou du ministre chargé des Douanes, ou de la personne que chacun d'eux aura spécialement déléguée »*. Ainsi, le rôle des contrôles interne et politique est rappelé et est ainsi officiellement reconnu. Le Premier ministre et les ministres concernés assurent un filtre pour les demandes qui émanent des services de renseignement. De plus, le Premier ministre est chargé d'organiser *« la centralisation de l'exécution des interceptions autorisées »*.

347. Les opérations matérielles ne peuvent être réalisées qu'après l'ordre du ministre chargé des télécommunications ou d'une personne spécialement déléguée par ce dernier. La loi instaure également des contingents. En effet, un arrêté du Premier ministre devra désormais fixer le nombre maximum d'interceptions de sécurité pratiquées simultanément et réparties entre les différents ministères de tutelle des services de renseignement. L'autorisation du Premier ministre est donnée pour une durée de quatre mois. Il n'existe pas de renouvellement automatique. Les services, via leurs ministres de tutelle et le Premier ministre, doivent effectuer une nouvelle demande, selon les mêmes règles procédurales.

348. Les transcriptions sont effectuées par des personnels habilités. Ces transcriptions ne peuvent contenir que des renseignements en lien avec le motif invoqué lors de la demande. Afin de renforcer le contrôle, un relevé des opérations d'interception et d'enregistrement doit être créé, sous l'autorité du Premier ministre, et doit comporter les dates et heures de toutes les opérations réalisées. La destruction des enregistrements doit intervenir dans un délai maximum de dix jours. Un procès-verbal de destruction est établi. Les transcriptions doivent être détruites « *dès que leur conservation n'est plus indispensable* » à la réalisation des finalités recherchées.

349. Enfin, l'innovation majeure de la loi de 1991 est l'instauration d'un organisme de contrôle. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante : la Commission Nationale de Contrôle des Interceptions de Sécurité (CNCIS).

350. Cette commission est composée d'un député, d'un sénateur et d'une personnalité désignée, pour une durée de six ans, par le Président de la République parmi une liste de quatre noms établie par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation. Cette personnalité préside la CNCIS. Les membres de la commission sont inamovibles (sauf démission ou empêchement constaté par la commission elle-même). La Commission élabore son propre règlement intérieur et ses agents sont choisis et nommés par le président de la commission. Administrativement, la commission est hors de toute hiérarchie mais dépend financièrement des services du Premier ministre.

351. Le Premier ministre a l'obligation de transmettre à la nouvelle Commission sa décision motivée dans les quarante-huit heures. Le Président de la CNCIS s'assure de la légalité de la décision et peut réunir la commission qui devra statuer dans les sept jours. Si la commission estime que l'interception de sécurité est illégale, elle adresse une recommandation au Premier ministre pour solliciter l'interruption. Ce dernier est alors obligé d'informer la commission des suites données aux recommandations.

352. La Commission a également la possibilité, de sa propre initiative ou sur réclamation de *« toute personne y ayant un intérêt direct et personnel »*[492], de procéder au contrôle de l'interception de sécurité. Là encore, la commission est en mesure d'adresser une recommandation au Premier ministre pour solliciter l'interruption. La commission doit avertir le procureur de la République d'infractions dont elle aurait pu avoir connaissance à l'occasion d'un contrôle, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

353. La réaction du gouvernement et du Parlement après la condamnation de la France par le Cour européenne des droits de l'Homme en 1990 a entraîné l'établissement d'un nouveau cadre juridique pour la mise en œuvre des interceptions de sécurité et notamment la création de cette nouvelle autorité administrative indépendante qu'est la CNCIS. Cette dernière va confirmer progressivement son rôle dans le contrôle des services de renseignement grâce à une jurisprudence aussi dense que précise. Cette jurisprudence est détaillée dans les vingt-deux rapports annuels d'activité que publiera la CNCIS entre 1992 et 2014.

B/ Un contrôle devenu effectif grâce à la jurisprudence de la CNCIS

354. Les rapports d'activité de la CNCIS, particulièrement précis, ont été l'occasion, tant pour les autorités politiques que pour les services de renseignement, de comprendre et de cerner les attentes de la Commission dans l'élaboration des demandes de mise en œuvre d'une interception de sécurité, principalement grâce à la construction d'une réelle jurisprudence de l'autorité administrative indépendante (1), et de suivre, tant les évolutions technologiques que les extensions de compétences qui ont considérablement fait évoluer le travail de la Commission (2).

492 Article 15 de la loi du 10 juillet 1991 : « *De sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, la commission peut procéder au contrôle de toute interception de sécurité en vue de vérifier si elle est effectuée dans le respect des dispositions* [...] ».

1) L'adaptation de la Commission et ses précisions jurisprudentielles

355. Les plus de vingt années de fonctionnement de la CNCIS ont permis à cette dernière de mettre en place une véritable jurisprudence, apportant ainsi de nombreuses précisions sur l'orientation générale qui est donnée au contrôle (a), les précisions sur les finalités justifiant la mise en œuvre (b), l'établissement de contingents (c), la mise en œuvre de renseignements complémentaires et d'adaptation des délais (d), la création d'une procédure d'urgence et d'une procédure d'extrême urgence (e). Ces nombreux rapports permettent également de mettre en avant les relations de la CNCIS avec le groupement interministériel de contrôle (f) ou avec les particuliers requérants (g).

a/ L'orientation générale du contrôle

356. Dès son premier rapport d'activité[493], la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité précise que ses opérations de contrôle auront lieu principalement autour de trois axes : s'assurer que les interceptions de sécurité ont été régulièrement demandées et autorisées, en restant dans la limite du contingent (contrôle de légalité) ; apprécier les motifs invoqués au regard des finalités retenues par le législateur (contrôle de proportionnalité) et vérifier la destruction des enregistrements et des transcriptions dans le délai de dix jours prévu par la loi.

357. Le bilan dressé par la CNCIS à l'occasion de ce premier rapport d'activité permet d'établir que « *le système de contrôle mis en place peut permettre de vérifier aisément, et sans risque d'erreur ou de confusion, si une interception est ou non autorisée* » mais que *« la protection effective du secret des communications ne saurait être assurée par les seules mesures de contrôle effectuées par la Commission, si efficaces soient-elles* »[494].

358. En 1999[495], la Commission se montre satisfaite du contrôle hiérarchique puisque, selon elle pour cette seule année, plus de cent-dix demandes ont été retirées d'initiative par les ministres concernés. La CNCIS apporte certaines précisions, notamment sur la stricte séparation des écoutes judiciaires et des interceptions de sécurité, ou écoutes administratives. Si des infractions peuvent entraîner une mise sur écoute soit par l'autorité judiciaire, soit par

493 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour les années 1991-1992.
494 *Ibid.*
495 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1999.

l'autorité administrative (comme pour des infractions telles que le terrorisme ou la criminalité organisée), les interceptions de sécurité ne doivent pas pour autant pallier les écoutes judiciaires. La Commission rappelle que les demandes d'interception font l'objet d'un contrôle très strict dès lors qu'il peut y avoir une interférence avec des affaires judiciaires en cours. Dans cette hypothèse, la demande d'interception de sécurité est immédiatement refusée.

359. L'année suivante[496], la CNCIS rappelle que son rôle est de s'assurer du respect du principe de proportionnalité entre le but recherché et la mesure sollicitée. Elle rappelle également que certaines professions ou activités bénéficient d'une protection renforcée (presse, politique, syndicat, professions astreintes au secret professionnel)

360. A l'occasion du dixième anniversaire de sa mise en œuvre, la CNCIS pose le fondement de son travail qui est de concilier l'exigence de sécurité et la protection des libertés[497]. Ainsi, elle rappelle que le contrôle s'attache à identifier de manière la plus précise possible les cibles des interceptions de sécurité, qu'elle s'assure également du contenu des informations recueillies, qu'elle s'assure que le motif légal invoqué ne dissimule pas d'autres préoccupations et, qu'enfin, elle protège les libertés de conscience et d'expression.

361. Toutes ces précisions d'ordre général apportent un éclaircissement utile à plusieurs égards. D'une part aux services de renseignement contrôlés, qui, grâce à ces précisions, s'attachent à effectuer des demandes en conformité avec les orientations de la Commission. D'autre part, au gouvernement et au Parlement, mais également à tous les citoyens, qui peuvent ainsi juger de la qualité du contrôle des services de renseignement effectué par une autorité administrative indépendante.

496 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 2000.
497 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 2001.

b/ Les finalités

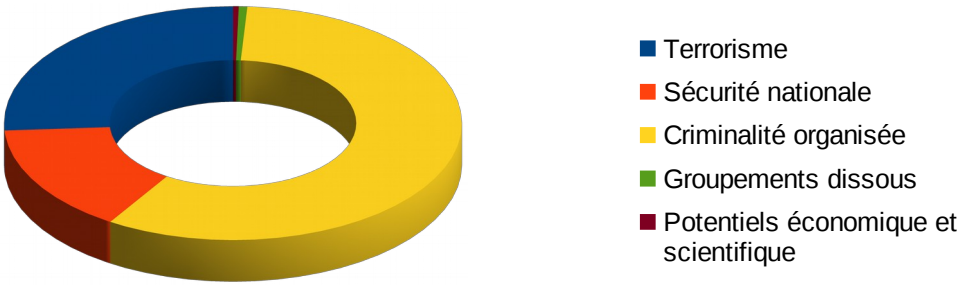
362. Dans sa jurisprudence, la Commission va même jusqu'à préciser les finalités prévues par la loi permettant de justifier la mise en œuvre d'une interception de sécurité. Dès son troisième rapport d'activité[498], elle apporte notamment des précisions sur la finalité liée à la sécurité nationale. La Commission entend par cette finalité tout ce qui touche à l'intégrité du territoire, à la forme républicaine des institutions et aux moyens de défense. Pour la finalité liée à la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées, elle dessine le contour de cette finalité en se rattachant à toutes les infractions liées aux offices centraux, parmi lesquelles le trafic de stupéfiants, la lutte contre le grand banditisme, le trafic d'armes, le faux monnayage, la grande délinquance financière et la traite des êtres humains. S'y rattache également tout ce qui est en lien avec les *« bandes organisées »* telles que définies par l'article 132-71 du code pénal[499].

363. Chaque année, la CNCIS s'attache à présenter des infographies permettant de montrer la part de chaque finalité dans la mise en œuvre des techniques de renseignement. Liées au contexte sécuritaire et aux menaces, ces informations permettent, par exemple, de montrer l'augmentation de la finalité « prévention du terrorisme » au milieu des années 1990 ou au début des années 2000.

Répartition des finalités pour les demandes initiales pour l'année 2011

498 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1994.

499 Article 132-71 du Code pénal : « *Constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions* ».



Répartition des finalités pour les demandes initiales pour l'année 2014

c/ Les contingents

364. Dès 1991, le Premier ministre, en lien avec la CNCIS, a fixé par décret à 1 180 le nombre d'interceptions de sécurité pouvant être réalisées simultanément[500]. Ce contingent, imposé par la loi, est réparti entre les différents ministères de tutelle des services de renseignement, à savoir le ministère de la Défense (232), le ministère de l'Intérieur (928) et le ministère chargé des Douanes (20).

365. Le contingent des interceptions de sécurité a été mis en place par le législateur en 1991, en reprenant un contingent imposé dès 1960 par Michel Debré. Il a pour objectif d' « *inciter les services concernés à supprimer le plus rapidement possible les interceptions devenues inutiles, avant de pouvoir procéder à de nouvelles écoutes* »[501].

366. La Commission a autorisé, pour faire face à des situations exceptionnelles, un dépassement temporaire du contingent. La vague d'attentats qui a frappé le sol français au milieu des années 1990 a notamment entraîné une hausse du nombre de demandes émanant de la Direction de la Surveillance du Territoire (DST), donc des demandes du ministère de l'Intérieur. Si elles font toujours l'objet d'un contrôle de la Commission, cette dernière a néanmoins autorisé ce dépassement temporaire[502].

500 Les décrets du Premier ministre relatifs au nombre d'interceptions de sécurité n'ont pas fait l'objet de publication au Journal officiel.
501 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1994.
502 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1995.

367. L'année 1996[503] sera marquée par une augmentation officielle et permanente du contingent (de 1 180 à 1 540 interceptions de sécurité simultanées) et par l'intégration de la Gendarmerie nationale dans les services autorisés à mettre en œuvre des interceptions de sécurité.

368. Le dernier rapport d'activité de la CNCIS[504] dresse un bilan des augmentations progressives du contingent des autorisations d'interceptions de sécurité. L'année 2009 n'est pas marquée par une augmentation mais par un nouvelle répartition entre les ministères, du fait de l'intégration de la Gendarmerie nationale au sein du ministère de l'Intérieur.

Contingents des interceptions de sécurité par ministère	1991	1997	2003	2005	2009	2014
Ministère de la Défense	232	330	400	450	285	285
Ministère de l'Intérieur	928	1 190	1 190	1 290	1 455	1 785
Ministère du Budget	20	20	80	100	100	120
Total	**1 180**	**1 540**	**1 670**	**1 840**	**1 840**	**2 190**

d/ Les renseignements complémentaires et l'adaptation des délais

369. Dès sa première année de fonctionnement, la CNCIS s'est réunie à plusieurs reprises pour étudier une centaine de demandes. Onze avis négatifs ont été adressés au Premier ministre dès la première année, dont neuf ont été immédiatement suivis d'effet. Elle a également mis en place une procédure visant à demander des informations complémentaires sur certaines demandes. Cette procédure est un choix, non prévu initialement par le législateur, pour éviter de devoir choisir entre « avis favorable » et « avis défavorable ». Suite à l'obtention des informations complémentaires, transmises par le Premier ministre, des avis favorables ont pu être donnés par la Commission.

503 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1996.
504 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour les années 2013-2014.

370. En 1999[505], la Commission fait également évoluer le dispositif en intégrant, pour toutes les demandes de renouvellement d'une interception de sécurité, un compte-rendu des résultats des premières interceptions. Cette mesure permet ainsi à la Commission de statuer avec le maximum d'éléments à sa connaissance. De plus, elle rappelle qu'une interception de sécurité est une mesure exceptionnelle au regard de la protection des libertés individuelles et, qu'à ce titre, les demandes de renouvellement doivent d'autant plus être considérées comme exceptionnelles.

371. La Commission s'est également donné la possibilité de délivrer une autorisation pour un délai plus court que le délai légalement prévu de quatre mois. Ainsi, elle a pu être amenée à donner des autorisations de quinze jours avec un contrôle de la *« production »* (c'est-à-dire une étude détaillée des comptes-rendus des écoutes), et ce dès la mise en œuvre du contrôle[506]. Elle a donc adapté le cadre juridique pour fluidifier les demandes et le travail des services de renseignement tout en garantissant un contrôle effectif.

372. Enfin, la Commission accepte tacitement que des destructions n'interviennent pas dans le délai des dix jours lorsque les conversations sont en langue non courante, ce qui nécessite l'intervention d'un traducteur. Pour le reste des enregistrements, elle constate que le délai de destruction est largement respecté puisque la plupart des destructions interviennent alors dans un délai de quarante-huit heures.

e/ Le développement d'une procédure d'urgence et d'extrême urgence

373. Une autre procédure a vu le jour progressivement sans être initialement prévue par le législateur. Il s'agit d'une procédure pour faire face à des situations d'*« urgence ou d'extrême urgence »*[507]. En effet, en réaction à des *« actes d'une très grande gravité, faisant courir un risque imminent »*, le Premier ministre autorise directement la mise en œuvre des interceptions de sécurité et une régularisation intervenant *a posteriori*. A plusieurs reprises, la Commission a adressé des recommandations au Premier ministre pour que ces situations restent exceptionnelles et qu'elles ne soient pas trop nombreuses.

505 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1999.
506 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour les années 1991-1992.
507 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1993.

374. En 1995, afin de rendre cette procédure plus fluide, un document unique est mis en place et est transmis simultanément par les services de renseignement ou les ministres concernés au Premier ministre et au Président de la Commission. Ce document doit préciser les motifs, les circonstances et les justifications de l'urgence. En 1999, la Commission apporte de nouvelles précisions sur le caractère de cette procédure d'urgence. En effet, la procédure d'urgence absolue ne doit pas être confondue avec l'importance de l'affaire ou ne saurait être mise en œuvre pour pallier une demande formulée tardivement[508].

375. En 2003, la CNCIS s'inquiète de l'augmentation des procédures d'urgence absolue. Elle rappelle que cette procédure ne permet pas un contrôle *a priori* des demandes mais seulement un contrôle *a posteriori*. Dans une recommandation faite au Premier ministre, la Commission propose de généraliser le contrôle *a priori*, en l'élargissant aux procédures d'urgence. Le Premier ministre a accepté cette requête[509], et dès 2004, toutes les demandes sous le régime de la procédure d'urgence sont contrôlées *a priori* par la Commission[510].

376. Progressivement, la CNCIS ira même jusqu'à demander un changement de la procédure classique, dite hors urgence, pour satisfaire les services de renseignement qui émettent leurs demandes et qui ont souvent besoin d'une réponse rapidement. Au lieu d'une communication de manière hebdomadaire, la Commission reçoit, à compter de 2013, les demandes quotidiennement et statue dans un délai de quarante-huit heures.

f/ Les relations avec le groupement interministériel de contrôle

377. La Commission a fréquemment apporté des précisions et réalisé des recommandations en vue de faciliter sa mission de contrôle. Ainsi, en 1993[511], elle a communiqué une recommandation au Premier ministre afin de mieux contrôler les interruptions des interceptions de sécurité dont le délai de quatre mois était écoulé. Suite à ces recommandations, le Premier ministre, en lien avec le groupement interministériel de contrôle, a fait mettre en place un échéancier hebdomadaire permettant de mieux contrôler le respect du délai légal de mise en œuvre d'une interception de sécurité.

508 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1999.
509 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 2003.
510 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 2004.
511 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1993.

378. De plus, dès 1994, un dialogue constructif entre le GIC et la CNCIS a permis l'instauration d'un nouveau document, *« une notice »*, qui rend uniforme l'ensemble des demandes de mise en œuvre d'une interception de sécurité[512]. Le groupement interministériel a également établi une synthèse hebdomadaire qui comporte les demandes initiales, les renouvellements et les suppressions. Cette synthèse hebdomadaire sera remplacée dès 1995 par une communication journalière entre la Commission et le GIC afin de renforcer le suivi et le contrôle[513].

379. En 1998, des GIC régionaux seront institués. En 2014, une vingtaine de centres d'écoute déconcentrés du GIC étaient ainsi établis, tant en métropole que sur certains départements et territoires d'outre-mer. En 2000, le GIC a mis en place un logiciel permettant l'effacement automatique des enregistrements à l'issue du délai légal de dix jours. Cette procédure facilite le contrôle de la CNCIS.

g/ Les réclamations de particuliers

380. La CNCIS peut être sollicitée directement par des particuliers. Afin de préserver le secret de la défense nationale et de ne pas mettre à mal le travail des services de renseignement, elle se voit dans l'obligation de répondre aux réclamations par une phrase type, prise sur le modèle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui précise qu' « *il a été procédé aux vérifications nécessaires* ». Malgré l'insatisfaction des particuliers, cette réponse type est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme qui admet que « *la nécessité d'imposer une surveillance secrète pour protéger la société démocratique dans son ensemble* » peut conduire au fait que la personne écoutée ne soit pas avertie des mesures de surveillance mises en œuvre à son encontre[514].

381. A compter de 1995, la Commission précise si les vérifications ont, ou non, fait apparaître une interception qui serait contraire aux dispositions légales. Cette réponse permettrait donc aux particuliers de déposer une plainte[515]. En 2000, un particulier a présenté une requête contre la lettre de réponse de vérification du Président de la CNCIS. Le Conseil d'État s'est alors déclaré compétent pour les recours contre les décisions de cette autorité

512 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1994.
513 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1995.
514 C.E.D.H., Chambre, *Klass et autres c. Allemagne*, *précitée*.
515 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1995.

administrative indépendante[516]. Le juge administratif conforte sa décision sur la base de l'article 2 du décret du 30 septembre 1953[517] selon lequel : « *Le Conseil d'État reste compétent pour connaître en premier et dernier ressort* […] *6° Des recours en annulation dirigés contre les décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale* ».

382. Cette analyse des rapports d'activité de la CNCIS montre que cette dernière n'a pas hésité à faire preuve d'initiative afin de concilier au mieux le travail des services de renseignement et un contrôle effectif de la mise en œuvre des interceptions de sécurité. Ainsi, elle a pu mettre en place certaines alternatives (délai d'autorisation raccourci, demandes d'informations complémentaires) ou autoriser des entorses aux règles légales en cas de circonstances exceptionnelles (dépassement temporaire du contingent, dépassement du délai de destruction). La Commission a également établi un véritable dialogue de confiance avec les services, le Premier ministre et le Groupement interministériel de contrôle.

2) Les évolutions technologiques et les extensions de compétences

383. A l'occasion du contrôle des services de renseignement, et plus particulièrement des écoutes administratives mises en œuvre à leur profit, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité s'est retrouvée confrontée à plusieurs évolutions. Tout d'abord les évolutions technologiques qui ont considérablement changé le travail de la Commission (a), mais également les évolutions du cadre juridique qui ont donné de nouvelles compétences à cette autorité administrative indépendante (b).

a/ La problématique des écoutes microphoniques et le développement de la téléphonie mobile

384. Le développement technologique a entraîné de nouvelles techniques de renseignement, notamment les écoutes microphoniques (c'est-à-dire une captation directe). Cette pratique n'était pas prévue par la loi de 1991. En 1997, la CNCIS exclut ainsi ce type d'écoute de son champ de contrôle[518]. Cependant, elle rappelle que cette pratique – si elle n'est pas prévue par

516 Conseil d'État, 28 juillet 2000, *Monsieur X*, Requête n° 212 941.
517 Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif., J.O.R.F. du 1er octobre 1953, p. 8 593.
518 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1997.

la loi – est punissable, notamment par l'article 226-1 du code pénal[519]. La Cour Européenne des Droits de l'Homme exige que les cas d'interception soient prévus par la loi, mais elle n'exige pas que les techniques le soient. La Commission souligne cependant la nécessité de mettre en place une réglementation spécifique.

385. Au milieu des années 1990, la CNCIS aborde le développement de la téléphonie mobile qui entraîne une complexification du travail des services de renseignement. En 1999, la part de la téléphonie mobile représente un quart des demandes d'interceptions de sécurité[520]. La Commission doit également faire face à d'autres problèmes, comme la libéralisation économique des opérateurs de téléphonie[521]. En effet, les interceptions de sécurité sont réalisées dans un nouveau cadre car l'État se trouve désormais face à une multitude d'opérateurs, et non plus face à un opérateur (et interlocuteur) unique.

386. A la fin des années 1990, de nouvelles techniques sont accessibles aux services de renseignement[522]. Il s'agit notamment des possibilités d'effectuer l'identification d'une ligne, la localisation d'un appel, le traçage d'un téléphone mobile ou l'accès aux facturations détaillées. Ces nouveaux moyens n'étant pas pris en compte dans la loi de 1991, la CNCIS s'interroge donc sur le contrôle nécessaire à leur mise en œuvre et précise son analyse.

387. Pour l'identification d'une ligne, la Commission estime ne pas avoir besoin de se déclarer compétente, puisqu'il ne s'agit ni plus ni moins que de la consultation de l' *« annuaire des opérateurs »*. Pour le traçage des mobiles, cette technique s'apparente plus à une filature qu'à une atteinte au secret des correspondances, donc elle se déclare incompétente. Cependant, concernant la consultation des factures détaillées, il s'agit généralement d'un préalable à une interception de sécurité qui, elle, est soumise à autorisation. La Commission préconise donc le regroupement des demandes d'accès aux factures détaillées au niveau du GIC. Enfin, pour tout ce qui touche aux correspondances informatiques, les procédures et garanties de la loi de 1991 s'appliquent.

519 Article 226-1 du Code pénal : « *Est puni* […] *le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui : 1) En captant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de leur auteur, des paroles prononcées à titre privé ou confidentiel ; 2) En fixant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de celle-ci, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé* ».
520 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1999.
521 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1998.
522 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 1999.

b/ Les évolutions législatives : la loi du 23 janvier 2006 et la loi du 18 décembre 2013

388. La loi du 23 janvier 2006[523] étend le domaine de compétence de la CNCIS. Cette dernière se voit confier la gestion de la surveillance administrative des données techniques de communication (autres que le contenu), ainsi que la localisation des terminaux en matière terroriste.

389. Ces nouvelles compétences sont mises en œuvre à compter du 1er janvier 2007. La Commission est donc chargée du contrôle *a posteriori* de ces opérations. Une personnalité qualifiée auprès du ministre de l'Intérieur est particulièrement chargée du suivi de ces opérations et autorise les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale, individuellement désignés et habilités, à avoir accès à ces données. Une seule finalité est possible pour justifier les demandes : la prévention des actes de terrorisme. En 2007, plus de vingt-sept mille demandes ont été émises[524]. La plate-forme technique a été installée dans les locaux de l'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT).

390. Ces dispositions temporaires de lutte contre le terrorisme étaient prévues d'application jusqu'au 31 décembre 2008. Elles ont cependant été reconduites à plusieurs reprises, d'abord jusqu'en décembre 2012[525], puis jusqu'en décembre 2015[526].

391. Les services de renseignement ont également reçu de nouveaux moyens avec la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019. Ces nouvelles prérogatives ont eu des répercussions sur les compétences de la CNCIS. La loi de programmation militaire[527], et plus particulièrement son article 20, élargit l'accès administratif aux données de connexion à toutes les finalités prévues par l'article L241-2 du code de la sécurité intérieure, à savoir la recherche de renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, la prévention du terrorisme, la prévention

523 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, J.O.R.F. du 24 janvier 2006, p. 1 129.

524 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour l'année 2007.

525 Loi n° 2008-1245 du 1er décembre 2008 visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 précitée, J.O.R.F. du 2 décembre 2008, p. 18 361.

526 Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, J.O.R.F. du 22 décembre 2012, p. 20 281.

527 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, J.O.R.F. du 19 décembre 2013, p. 20 570.

de la criminalité et de la délinquance organisées, la prévention de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de l'article L212-1 du code de la sécurité intérieure.

392. Les agents habilités ne relèvent plus uniquement des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, mais plus généralement des *« services relevant des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, chargés des missions prévues à l'article L241-2 du code de la sécurité intérieure »*[528] (à savoir les finalités précédemment citées). La personnalité qualifiée, placée auprès du ministre de l'Intérieur par la loi de 2006 est désormais placée auprès du Premier ministre et demeure désignée par la CNCIS, sur proposition d'une liste d'au moins trois noms fournie par le Premier ministre. Suite à une recommandation de la CNCIS, la plate-forme qui gère l'ensemble des recueils des données de connexion a été transférée, à compter du 1er janvier 2014, de l'UCLAT au GIC.

393. En septembre 2015, à l'occasion de son audition devant la Commission d'enquête du Sénat sur les autorités administratives indépendantes, Jean-Marie Delarue, alors Président de la CNCIS, dressait un bilan des plus de vingt ans d'existence de la Commission. Depuis 1991, les avis de la CNCIS ont *« presque toujours été suivis »*[529] et ce jusqu'en 2014 où *« un plus grand nombre d'avis défavorables n'a pas été suivi »*[530]. Le sentiment du Président de la CNCIS est similaire concernant les recommandations de la CNCIS au Premier ministre qui ont été suivies, à l'exception de deux en 2015. Le Président de la CNCIS avertit le pouvoir politique : *« Le Premier ministre prend des risques juridiques et politiques à passer outre ; à lui de les apprécier »*[531].

394. La CNCIS est remplacée depuis la fin de l'année 2015 par une nouvelle autorité administrative indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Cependant, il convient d'observer le rôle d'autres autorités administratives indépendantes dans le contrôle des services de renseignement.

528 Article L246-2.I du Code de la sécurité intérieure.
529 Sénat, Rapport n° 126, *op. cit.*, p. 400.
530 *Ibid.*
531 *Ibid.*

§2 : L'intervention d'autres autorités administratives indépendantes dans le contrôle des services de renseignement

395. Si la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité a joué un rôle essentiel dans le contrôle des services de renseignement pendant plus de vingt ans, d'autres autorités administratives indépendantes participent à contrôler « le renseignement ». Certaines d'entre elles interviennent régulièrement (A) alors que d'autres n'agissent que de manière ponctuelle (B).

A/ Les autorités administratives indépendantes participant régulièrement au contrôle des outils du renseignement

396. Deux autorités administratives indépendantes interviennent régulièrement dans le contrôle des services de renseignement, notamment sur les outils dont disposent ces derniers. Il s'agit de la Commission du secret de la Défense nationale (1) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (2).

1) La Commission du Secret de la Défense Nationale

397. Instaurée en 1998[532] après plusieurs scandales liés, de près ou de loin, aux services de renseignement ou au monde politique[533], comme ce fut le cas pour plusieurs autorités administratives indépendantes, la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) a pour principale mission de rendre plus transparente l'utilisation et l'opposition du secret de la défense nationale. La CCSDN est devenue en janvier 2017[534] la Commission du secret de la défense nationale (CSDN). Son cadre d'action (a) est plus large que la simple question du renseignement, mais il est très fréquent que son action interfère avec celle des services de renseignement (b).

532 Loi n° 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale, J.O.R.F. du 9 juillet 1998, p. 10 488.
533 Exemples : l'affaire des « écoutes de l'Élysée » ou l'affaire des « Irlandais de Vincennes ».
534 Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, *précitée*.

a/ L'action générale de la Commission du secret de la Défense nationale

398. Dès son discours de politique générale en 1997, le Premier ministre Lionel JOSPIN annonçait sa volonté de mettre fin à une opposition non justifiée du secret défense : « *La mise en œuvre de la loi de 1991 permettant le contrôle des interceptions de sécurité des télécommunications ne doit pas être compromise par une utilisation abusive du secret défense. Je proposerai qu'une autorité indépendante puisse être saisie et se prononcer dans ces situations* »[535]. Votée à la quasi-unanimité, la loi de 1998 reconnaît, dans son article 1er, la qualité d'autorité administrative indépendante à la CCSDN et charge cette dernière de « *donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification en application des dispositions de l'article 413-9 du code pénal* [...] »[536].

399. Sa composition et son fonctionnement ont été inspirés de la CNCIS. Ainsi, la CSDN est composée de cinq membres : trois sont nommés par le Président de la République (le président, le vice-président et une tierce personne) sur une liste de six membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, et deux sont des parlementaires (un député et un sénateur).

400. La Commission intervient dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction française qui demande la déclassification et la communication d'informations protégées par le secret défense. L'autorité administrative (Président de la République, Premier ministre ou ministre) qui est en charge de la classification des informations doit alors saisir la CSDN sans délai. La Commission ne peut se saisir elle-même et ne peut être saisie directement par la juridiction. Une fois saisie, la CSDN rend un avis dans un délai de deux mois. Son avis est transmis à l'autorité administrative et peut revêtir trois formes : « favorable à la déclassification », « favorable à la déclassification partielle » ou « défavorable à la déclassification ». Le sens de l'avis est rendu public et publié au journal officiel. L'avis (et son contenu motivé) est transmis au seul ministre.

401. Une fois l'avis reçu, l'autorité administrative dispose d'un délai de quinze jours pour faire part de sa décision à la juridiction. L'avis rendu conserve un caractère consultatif. Depuis 2005, et pour faire suite à plusieurs remarques émises par la CSDN dans ses rapports

535 Assemblée nationale, Déclaration de politique générale de Monsieur Lionel JOSPIN, Premier ministre, 19 juin 1997.

536 Loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, *précitée*.

d'activité annuels, les différentes autorités administratives communiquent leur décision simultanément à la juridiction et à la Commission. Les avis rendus ne sont pas toujours suivis, mais la très grande majorité le sont, comme le montre le rapport d'activité pour les années 2013-2015 : *« Cette proportion d'avis intégralement suivis, qui est de 94 %, est strictement la même que celle observée pour les périodes précédentes »*[537].

402. L'article 6 de la loi de 1998 prévoit de larges pouvoirs d'investigation pour le Président de la CSDN et ne fixe aucune limite puisque *« Les ministres, les autorités publiques, les agents publics ne peuvent s'opposer à l'action de la Commission pour quelque motif que ce soit et doivent prendre toutes mesures utiles pour la faciliter »*.

403. La loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014[538] a également confié à la CSDN de nouvelles prérogatives, notamment la présence de son président (ou de son vice-président ou de l'un de ses délégués) lors de perquisitions *« dans un lieu précisément identifié, abritant des éléments couverts par le secret de la défense nationale »*, ce dernier jouant un rôle important dans l'encadrement de la perquisition et dans la conservation des documents saisis par les magistrats.

404. La même loi prévoyait que lorsqu' « *une perquisition est envisagée dans un lieu classifié au titre du secret de la défense nationale* […], *elle ne peut être réalisée que par un magistrat en présence du président de la CCSDN* ». Pour que la perquisition puisse avoir lieu, il fallait également qu'une *« décision de déclassification temporaire du lieu aux fins de perquisition »* soit prise par l'autorité administrative compétente après avis du président de la CSDN. Cette dernière disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel. Saisi par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel valide le dispositif mis en place par la loi de 1998. Cependant, il censure l'alinéa III de l'article 56-4 du code de procédure pénale en « *considérant que,* […] *en subordonnant les perquisitions dans ces lieux* [classifiés] *à une autorisation de l'autorité administrative sans qu'aucun contrôle juridictionnel ne puisse s'exercer sur la décision refusant au magistrat d'accéder à ces lieux, le législateur a méconnu l'article 16 de la Déclaration de 1789* »[539] et le Conseil constitutionnel de préciser que « *considérant que la classification d'un lieu a pour*

537 C.C.D.S.N., Rapport d'activité pour les années 2013-2015, p. 63.

538 Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, J.O.R.F du 31 juillet 2009, p. 12 713.

539 Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-111 Q.P.C. du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse D., et autres*, cons. n° 36.

effet de soustraire une zone géographique définie aux pouvoirs d'investigation de l'autorité judiciaire ; qu'elle subordonne l'exercice de ces pouvoirs d'investigation à une décision administrative ; qu'elle conduit à ce que tous les éléments de preuve, quels qu'ils soient, présents dans ces lieux lui soient inaccessibles tant que cette autorisation n'a pas été délivrée ; que, par suite, en autorisant la classification de certains lieux au titre du secret de la défense nationale et en subordonnant l'accès au magistrat […] *à une déclassification temporaire, le législateur a opéré* […] *une conciliation qui est déséquilibrée »*[540].

b/ L'interaction de la Commission du secret de la Défense nationale avec l'action des services de renseignement

405. La commission du secret de la défense nationale participe au contrôle des services de renseignement puisque, pour une grande majorité des requêtes, il s'agit de documents émis par les principaux services de renseignement, parmi lesquels la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)[541], la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI, anciennement Direction centrale du renseignement intérieur – DCRI et Direction de la surveillance du territoire – DST)[542], ou encore la Direction du renseignement militaire (DRM) et la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense (DRSD, anciennement Direction de la protection et de la sécurité de la Défense – DPSD)[543].

406. Outre ces documents de travail des services de renseignement, des documents relatifs aux moyens mis en œuvre sont également observés par la Commission. A plusieurs reprises, des demandes de déclassification sur des documents relatifs au Groupement interministériel de contrôle[544], à la CNCIS[545]ou directement aux interceptions de sécurité[546] seront émises par des juridictions et étudiées par la Commission du secret de la Défense nationale.

---

540 *Ibid*., cons. n° 37.

541 C.S.D.N., Avis relatifs à la DGSE : n° 2001-15, n° 2002-02, n° 2004-12, n° 2006-01, n° 2006-23, n° 2007-21, n° 2011-17, n° 2013-03, n° 2013-13, n° 2014-03, n° 2015-02, n° 2015-04, n° 2015-05, n° 2015-11, n° 2015-16, n° 2016-20.

542 C.S.D.N., Avis relatifs à la DGSI, à la DCRI ou la DST : n° 2001-08,n° 2001-11, n° 2002-01, n° 2005-01, n° 2006-24, n° 2007-01, n° 2007-05, n° 2008-15, n° 2011-12, n° 2012-03, n° 2012-12, n° 2013-16, n° 2013-24, n° 2014-09, n° 2015-03, n° 2015-15, n° 2016-11, n° 2016-18.

543 C.S.D.N., Avis relatifs à la la DRM n° 2006-15, n° 2008-14, n° 2016-09 ou C.S.D.N., Avis relatifs à la DPSD : n° 2002-06, n° 2004-06, n° 2004-07, n° 2004-09, n° 2004-12, n° 2006-03, n° 2012-23, n° 2013-04, n° 2014-04.

544 C.S.D.N., Avis relatifs au GIC : n° 2001-12, n° 2002-12, n° 2014-05.

545 C.S.D.N., Avis relatifs à la CNCIS : n° 2012-05, n° 2013-11.

546 C.S.D.N., Avis relatifs à des interceptions de sécurité : n° 2014-10, n° 2015-12.

407. La CSDN est une autorité administrative indépendante connue et respectée. Elle est intervenue dans nombre de dossiers sensibles, qui impliquent parfois les services de renseignement. Parmi ces affaires, des attentats ou des enlèvements marquants (Les moines de Tibhirine[547], Karachi[548], Merah[549]), des affaires liées au renseignement (Ben Barka[550], Écoutes de l'Élysée[551]) et des affaires politiques (Cleastream, frégates de Taïwan, …).

408. Elle a rendu plus de 260 décisions entre le 1er janvier 1999 et le 31 décembre 2016. Parmi ces décision, 71 % d'avis favorables à une déclassification (totale ou partielle), 23 % d'avis défavorables à une déclassification et 6 % d'avis « mixtes » (favorables et défavorables selon les documents demandés par les magistrats).

2) La Commission nationale de l'informatique et des libertés

409. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est créée par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés[552]. L'article 11 de cette loi[553] lui confère pour la première fois dans le droit français la qualité d'autorité administrative indépendante. Elle se voit confier plusieurs missions : l'information de toutes les personnes concernées et de tous les responsables de traitements automatisés de données à caractère personnel et la conformité de la mise en œuvre de ces traitements de données à caractère personnel aux regards des dispositions législatives et réglementaires.

547 ***Affaire des moines de Tibhirine*** : sept moines installés en Algérie sont enlevés dans la nuit du 26 au 27 mars 1996. L'assassinat, revendiqué par le Groupe islamique armé, ne sera annoncé que le 21 mai 1996. L'enquête ainsi que les tentatives de négociations seront menées par la Direction de la surveillance du territoire et la Direction générale de la sécurité extérieure.

548 ***Attentat de Karachi*** : le 8 mai 2002, 14 personnes (dont 11 français travaillant pour la Direction des constructions navales) sont tués dans un attentat. Un temps attribué à l'organisation terroriste d'Al-Qaïda, la justice française, qui a confié l'enquête à la Direction de la surveillance du territoire, émet l'hypothèse d'une action de représailles des services secrets pakistanais pour l'arrêt des versements de commissions dans le cadre d'une vente de sous-marins.

549 ***Attentats commis par Mohammed Merah*** : les 11, 15 et 19 mars 2012, Mohammed Merah assassine trois militaires et quatre personnes dans une école juive. L'assaut du RAID permet de le neutraliser le 22 mars 2012. Inscrit au fichier CRISTINA, Mohammed Merah avait fait l'objet d'un suivi par la Direction générale de la sécurité extérieure, par la Direction centrale du renseignement intérieur et par la Direction de la protection et de la sécurité de la Défense.

550 ***Affaire Ben Barka*** : le 29 octobre 1965, Mehdi Ben Barka, homme politique marocain, opposant du roi Hassan II, est enlevé. Le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (ancêtre de la DGSE) et certains services du ministère de l'Intérieur sont considérés comme impliqués dans cet enlèvement.

551 ***Affaire des écoutes de l'Élysée*** : plusieurs centaines d'écoutes ont été réalisées par la cellule anti-terroriste de l'Élysée pendant plusieurs années et ce en dehors de tout cadre légal.

552 Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, *précitée*.

553 Article 11 de la loi du 6 janvier 1978, modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, J.O.R.F. du 21 juin 2018, texte n° 1.

410. Cette commission, composée à l'origine de dix-sept membres, en comporte actuellement dix-huit : deux députés, deux sénateurs, deux membres du Conseil économique, social et environnemental, deux membres du Conseil d'État, deux membres de la Cour de cassation, deux membres de la Cour des comptes, deux personnes qualifiées désignées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et trois personnalités désignées par décret en conseil des ministres, ainsi que le président de la Commission d'accès aux documents administratifs (ou son représentant). La CNIL est présidée par l'un des membres, élu par ses pairs.

411. Les missions de la Commission sont très diverses. Parmi les missions principales, elle autorise les traitements de données à caractère personnel, elle reçoit et traite les réclamations ou plaintes de particuliers, elle donne son avis à la suite de requêtes des pouvoirs publics ou juridictions et est obligatoirement « *consultée sur tout projet de loi ou de décret* [...] *relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données* »[554].

412. La CNIL bénéficie d'un pouvoir de recommandation et d'un pouvoir de décision (individuelle ou réglementaire). L'article 17 de la loi de 1978 lui reconnaît également un pouvoir de sanction : « *La formation restreinte prend les mesures et prononce les sanctions à l'encontre des responsables de traitements ou des sous-traitants qui ne respectent pas les obligations découlant du règlement UE 2016.679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 et de la présente loi* »[555]. Elle doit également, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, informer sans délai le procureur de la République des infractions dont elle a connaissance.

413. Les services de renseignement utilisent largement l'outil informatisé et les fichiers. C'est en ce sens que la CNIL participe au contrôle des services de renseignement, et ce de deux manières : le contrôle *stricto sensu* (a), mais également par le biais du suivi des droits des citoyens (b) et des nombreux avis qu'elle est amenée à rendre (c).

554 *Ibid*.
555 Article 17 de la loi du 6 janvier 1978, modifiée par la loi n° 2018-493, *précitée*.

a/ Le pouvoir de contrôle et les principaux fichiers intéressant la sûreté de l'État

414. L'article 20 de la loi de 1978 prévoyait initialement que « […] *Des décrets en Conseil d'État peuvent disposer que les actes réglementaires relatifs à certains traitements intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique ne seront pas publiés* »[556].

415. Cet article est repris à l'article 26 de la loi informatique et libertés, modifiée par la loi du 6 août 2004[557], qui dispose désormais que « *sont autorisés* […] *les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État 1) qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique ; 2) ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté* ». Selon ce même article, certains traitements « *peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'État, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise* », en précisant néanmoins que « *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* ». Le sens de l'avis est restrictif car la CNIL ne dispose que de trois possibilités : « avis favorable », « avis favorable avec réserves » ou « avis défavorable ».

416. Les fichiers concernés sont énumérés dans un décret du 15 mai 2007[558], modifié à plus de quinze reprises et pour la dernière fois en mai 2018[559]. Au nombre de dix-sept, la grande majorité de ces fichiers sont utilisés par les services de renseignement.

417. La Direction générale de la sécurité intérieure bénéficie d'un traitement automatisé dénommé « CRISTINA » (pour fichier de **C**entralisation du **R**enseignement **I**ntérieur pour la **S**écurité du **T**erritoire et des Intérêts **NA**tionaux). Ce fichier est classé « secret défense » et a recueilli un « avis favorable avec réserve » de la part de la CNIL en 2017, lorsqu'un décret a modifié le traitement dénommé CRISTINA[560]. La préfecture de police de Paris dispose

556 Article 20 de la loi du 6 janvier 1978 (version initiale).

557 Article 26 de la loi du 6 janvier 1978 modifié par la loi n° 2004-801 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, J.O.R.F. du 7 août 2004, p. 14 063.

558 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 précité, J.O.R.F. du 16 mai 2007, p. 9 185.

559 Décret n° 2018-378 du 22 mai 2018 modifiant le décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, J.O.R.F. du 23 mai 2018, texte n° 13.

560 C.N.I.L., Délibération n° 2017-156 du 18 mai 2017 portant avis sur un projet de décret modifiant le décret du 27 juin 2008 portant création au profit de la direction centrale du renseignement intérieur d'un traitement

également d'un fichier dénommé « GESTREXT » (Gestion du Terrorisme et des extrémismes violents) qui a également obtenu un « avis favorable avec réserves »[561].

418. La Direction générale de la sécurité extérieure bénéfice quant à elle d'un fichier d'informations nominatives, mais également de deux traitements automatisés dont un dénommé « fichier de la DGSE » et l'autre « fichier du personnel de la DGSE ». La Direction du renseignement militaire bénéficie d'un fichier d'informations nominatives et d'un traitement automatisé d'informations nominatives de personnes étrangères. Elle dispose également depuis 2017 d'un traitement automatisé de données pour sa mission de contre-ingérence dénommé « BIOPEX » qui a obtenu un « avis favorable avec réserves »[562]. La Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense met en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « SIREX ». La CNIL avait également, pour ce fichier, émis un « avis favorable avec réserve »[563].

419. Enfin, la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières bénéficie d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « BCR-DNRED » depuis 2016 qui a obtenu un « avis favorable avec réserve »[564] alors que la cellule de Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers bénéficie d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « STARTRAC ».

420. Les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale disposent également de fichiers considérés comme des fichiers de renseignement, parmi lesquels l'application relative à la prévention des atteintes à la sécurité publique (PASP) ou le traitement de données relatif à la gestion de l'information et la prévention des atteintes à la sécurité publique (GIPASP). Ces fichiers ont notamment été mis en œuvre après le projet du fichier « EDVIGE » qui avait été abandonné par le Gouvernement de l'époque suite à de très

automatisé de données à caractère personnel dénommé CRISTINA.

561 *Ibid.*

562 C.N.I.L., Délibération n° 2017-216 du 13 juillet 2017 portant avis sur un projet de décret autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Biopex.

563 C.N.I.L., Délibération n° 2014-142 du 17 avril 2014 portant avis sur un projet de décret portant création du système d'information de la recherche et de l'exploitation du renseignement de contre-ingérence dénommé « SIREX ».

564 C.N.I.L., Délibération n° 2016-010 du 21 janvier 2016 portant avis sur un projet de décret portant création au profit de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « BCR-DNRED ».

nombreuses réactions. Les avis de la CNIL pour ces fichiers ont été publiés dans leur intégralité[565][566].

421. Deux autres fichiers, utilisés par plusieurs services de renseignement, méritent également une attention particulière. Il s'agit d'une part du fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) et d'autre part du dispositif *Passenger Name Record* (PNR).

422. Le fichier « FSPRT » a été mis en œuvre en 2015 puis modifié en 2017. Il a reçu un « avis favorable » de la CNIL[567]. Ce fichier est devenu un élément incontournable pour les services de renseignement, notamment ceux engagés dans la lutte contre le terrorisme. Ce fichier recense les individus considérés comme radicalisés. C'est l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) qui en a la charge, en s'appuyant notamment sur les services de renseignement, sur les états-majors de sécurité des préfectures ou sur le centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation. En fonction des renseignements et des informations, les personnes inscrites sur le FSPRT peuvent faire l'objet d'une surveillance par les agents de la Direction générale de la sécurité intérieure (pour « *les individus les plus radicalisés, les plus dangereux* »[568]) ou par ceux du Service central du renseignement territorial. Début 2017, ce fichier comportait entre 15 000 et 16 000 individus. Ils sont souvent confondus avec le fichier des personnes recherchées (FPR), et notamment les « fichés S » qui constituent une sous catégorie bien spécifique du FPR, ceux susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'État.

423. Le deuxième fichier, récent lui aussi, est issu d'une volonté européenne, et notamment d'une directive européenne du 29 avril 2004[569]. Les prémices de ce fichier avaient vu le jour en droit français par le biais de la loi de 2006 relative à la prévention du terrorisme[570]. Par cette loi, « *le ministre de l'Intérieur est autorisé à procéder à la mise en œuvre de traitements*

565 C.N.I.L., Délibération n° 2009-356 du 11 juin 2009 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création de l'application relative à la prévention des atteintes à la sécurité publique.

566 C.N.I.L., Délibération n° 2010-456 du 9 décembre 2010 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État autorisant la création du traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion de l'information et la prévention des atteintes à la sécurité publique.

567 C.N.I.L., Délibération n° 2014-499 du 11 décembre 2014 portant avis sur un projet de décret relatif à la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « FSPRT ».

568 « Radicalisés : « Les plus dangereux sont suivis par la DGSI » - Interview du préfet Olivier de Mazières », *Le Parisien*, 25 janvier 2017.

569 Directive n° 2004/82/CE du 29 avril 2004.

570 Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006, *précitée*.

automatisés de données à caractère personnel, recueillies à l'occasion de déplacements internationaux en provenance ou à destination d'États n'appartenant pas à l'Union européenne »[571].

424. C'est la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 de décembre 2013[572] qui a modifié le fichier PNR en précisant que « *pour les besoins de la prévention et de la constatation des actes de terrorisme* […] *le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense, le ministre chargé des transports et le ministre chargé des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données* » avant d'ajouter que « *pour la mise en œuvre du traitement* […] *les transporteurs aériens recueillent et transmettent les données d'enregistrement relatives aux passagers des vols à destination et en provenance du territoire national, à l'exception des vols reliant deux points de la France métropolitaine* »[573]. La CNIL a rendu son avis publié en juillet 2014[574] et la création du fichier « API-PNR » (*Advance Passenger Information – Passenger Name Record*) a ensuite été actée par un décret de septembre 2014[575]. Ce décret précise les renseignements inclus dans le fichier, ainsi que les différents services ayant accès à ce dernier.

571 Article 7 de la loi n° 2006-64, *précitée*.
572 Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013, *précitée*.
573 Article 17 de la loi 2013-1168, *précitée*.
574 C.N.I.L., Délibération n° 2014-308 du 17 juillet 2014 portant avis sur un projet de décret relatif à la création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « système API-PNR « pris pour l'application de l'article L232-7 du code de la sécurité intérieure et fixant les modalités de transmission au service à compétence nationale « Unité Information Passagers » des données relatives aux passagers par les transporteurs aériens.
575 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 L232-7 du code de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 28 septembre 2014, p. 15 777.

b/ Les droits suivis par la CNIL et les exceptions des fichiers intéressant le renseignement

425. Les articles 39 et 40 de la loi de janvier 1978 modifiée prévoient pour toute personne physique un droit d'interrogation (article 39[576]) et des droits de rectification, de mises à jour ou encore d'effacement des données (article 40[577]).

426. Cependant, une exception dans l'exécution du droit d'accès est prévue à l'article 41 de la loi de 1978 qui précise que « *lorsqu'un traitement intéresse la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique* […] »[578], le droit d'accès s'effectue selon une procédure spécifique. En effet, pour ces fichiers, les demandes des particuliers doivent être adressées directement à la CNIL, et non au responsable du traitement automatisé. Celle-ci désigne un de ses membres (exclusivement parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes) qui procède alors aux vérifications. Il est alors notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications, sans fournir plus de détail, et ce afin de ne pas porter atteinte au secret de la défense nationale.

427. La CNIL a également une mission de contrôle de la mise en œuvre des traitements. Pour réaliser leurs contrôles, « *les membres de la CNIL ainsi que les agents de ses services habilités* […] *ont accès, de 6 heures à 21 heures, pour l'exercice de leurs missions, aux lieux, locaux, enceintes, installations ou établissements servant à la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel* [...] »[579].

576 Article 39 de la loi du 6 janvier 1978, modifié par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 précitée : « *Toute personne physique justifiant de son identité a le droit d'interroger le responsable d'un traitement de données à caractère personnel en vue d'obtenir : 1° La confirmation que des données à caractère personnel la concernant font ou ne font pas l'objet de ce traitement ;* […] *4° La communication, sous une forme accessible, des données à caractère personnel qui la concernent ainsi que de toute information disponible quant à l'origine de celles-ci ;* [...] ».

577 Article 40 de la loi du 6 janvier 1978, modifié par la loi n° 2018-493, *précitée* : « *Toute personne physique justifiant de son identité peut exiger du responsable d'un traitement que soient, selon les cas, rectifiées, complétées, mises à jour, verrouillées ou effacées les données à caractère personnel la concernant, qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées, ou dont la collecte, l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite* [...] ».

578 Article 41 de la loi du 6 janvier 1978, modifié par la loi n°2004-801 du 6 août 2004 précitée.

579 Article 44 de la loi du 6 janvier 1978, modifié par la loi n° 2018-493 précitée.

428. Une exception à ce contrôle de la CNIL est cependant prévue par la loi. En effet, pour certains fichiers, l'article 44-IV de la loi de 1978 (ajouté par la loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques[580]) précise que « *pour les traitements intéressant la sûreté de l'État et qui sont dispensés de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise* […], *le décret en Conseil d'État qui prévoit cette dispense peut également prévoir que le traitement n'est pas soumis aux dispositions du présent article* [contrôle de la mise en œuvre des traitements] »[581]. Ainsi, l'article 3 du décret du 15 mai 2007[582] (modifié dernièrement en 2018[583]), précise que « *Les traitements prévus du 1 au 8* [CRISTINA, les trois fichiers de la DGSE, SIREX, BCR-DNRED et les deux fichiers de la DRM] *et du 15 au 17* [GESTEREXT, BIOPEX et LEGATO] *de l'article 1er ne sont pas soumis aux pouvoirs de contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés* [...] ».

429. L'absence de contrôle de certains fichiers mis en œuvre par les services de renseignement a fait l'objet de débats au Sénat, à l'occasion des discussions du projet de loi relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 en séance publique le 21 octobre 2013. Le sénateur Jean-Yves Leconte avait déposé un amendement pour que la délégation parlementaire au renseignement récupère la mission de contrôle des traitements automatisés de données personnelles mis en œuvre par les services spécialisés de renseignement. Selon ce dernier, « *si les traitements automatisés mis en œuvre par les services spécialisés de renseignement relèvent de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et, à ce titre, doivent être autorisés par un décret soumis à l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en revanche, il n'existe aujourd'hui aucun moyen de s'assurer du respect par ces mêmes services des dispositions légales auxquelles ils sont soumis* »[584]. Le rapporteur, Jean-Louis Carrère avait alors répondu que « *les fichiers dits de souveraineté, mis en œuvre par les services de renseignement relèvent, en effet, du contrôle de la CNIL, même si ce contrôle n'est pas aussi étendu que celui qui s'exerce sur les fichiers de droit commun* »[585].

---

580 Loi n° 2004-801 du 6 août 2004, *précitée*.
581 Article 44 de la loi du 6 janvier 1978, modifié par la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, J.O.R.F. du 18 mars 2014, p. 5400.
582 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 précitée, J.O.R.F. du 16 mai 2007, p. 9 185.
583 Décret n° 2018-378 du 22 mai 2018 portant modification du décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 précité, J.O.R.F. du 23 mai 2018, texte n° 13.
584 Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Sénat du 22 octobre 2013, p. 9 819.
585 *Ibid*., p. 9 820.

430. Indirectement, une autre extension des prérogatives des services de renseignement est apparue avec la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme[586]. En effet, les agents des services de renseignement du ministère de la Défense se voient désormais délivrer, dans le cadre de la prévention des actes de terrorisme, l'accès à certains traitements automatisés, jusque là utilisés par les seuls services de la police nationale et de la gendarmerie nationale (exemples : le fichier national des immatriculations, le système de gestion des cartes nationales d'identité, le système de gestion des transports,…). L'arrêté commun du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense a précisé les services concernés, à savoir : le service en charge des questions de protection et de sécurité de défense et les directions opérationnelles de la DGSE, les sous-directions opérationnelles et les organismes extérieurs de la DPSD (devenue DRSD) et enfin, la sous-direction des opérations de la DRM[587]. Ces fichiers demeurent soumis au contrôle de droit commun de la CNIL.

431. La présidente de la CNIL, lors de son audition devant la Commission d'enquête du Sénat sur les autorités administratives indépendantes avait souhaité préciser qu' « *ils* [certains fichiers des services de renseignement] *ne font l'objet d'aucun contrôle externe, car ils bénéficient d'un régime extrêmement dérogatoire par rapport aux fichiers publics et de police* […]. *Je ne peux pas décider d'envoyer une équipe pour contrôler les fichiers de la DGSE, ou de la DGSI* »[588]. Bien qu'elle précise par la suite : « *Nous pouvons exercer notre contrôle sur certains fichiers du renseignement ; tous ne sont pas concernés par l'exception au principe du contrôle de la CNIL* »[589].

432. La CNIL participe donc bien directement au contrôle des outils des services de renseignement mais elle joue également un rôle via les avis et recommandations qu'elle publie.

586 Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006, *précitée*.
587 Arrêté du 27 juin 2006 pris pour l'application de l'article 9 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, J.O.R.F. du 12 juillet 2006, texte n° 4.
588 Sénat, Rapport n° 126, *op. cit.*, p. 356.
589 *Ibid*., p. 357.

c/ Les avis et recommandations liés au renseignement

433. La CNIL participe également au contrôle des services de renseignement par les avis qu'elle rend lors des différents projets de loi, conformément à l'article 11-4°-a de la loi du 6 janvier 1978. Selon cet article, elle doit être saisie des projets de loi intéressant directement la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés.

434. Un très grand nombre de projets de loi sont concernés par cette disposition, et plusieurs projets de loi récents ont fait l'objet d'un avis de la Commission et méritent d'être observés. Ces derniers sont intéressants car ils mettent en avant ce que la CNIL appelle « *les modalités d'articulation entre les impératifs de sécurité et de liberté* »[590]. La Commission s'assure que « *des garanties, réelles et effectives, seules à même de garantir l'équilibre nécessaire au pacte républicain, accompagnent le renforcement des moyens mis à la dispositions des services* […] *et évitent toute atteinte disproportionnée au droit fondamental au respect de la vie privée* »[591].

435. La loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire a autorisé les services de renseignement à accéder à certains traitements administratifs et judiciaires et a permis la géolocalisation dans le cadre administratif. Cette loi a également mis en place un des fichiers sensibles avec le système « API-PNR ». Si toutes les délibérations ne sont pas publiques, la Commission rappelle qu'elle « *s'est prononcée sur la plupart de ces dispositions législatives* » et qu'elle a « *pu examiner la proportionnalité de ces différents dispositifs au regard du droit à la protection des données et faire état de ses analyses aux pouvoirs publics* »[592].

436. Pour cette loi, la CNIL a rendu son avis dans une délibération en date du 18 juillet 2013. Ce dernier n'a pas été rendu public. Cependant, dans un communiqué, la CNIL déclare avoir été auditionnée par la Commission des lois et la Commission chargée de la Défense du Sénat. A ces occasions, la Commission a demandé « *au minimum, le renforcement des garanties accordées aux personnes* »[593]. Dans ce même communiqué, elle rappelle sa compétence de contrôle tant *a priori* qu'*a posteriori*. La CNIL a réagi à la promulgation de la

590 C.N.I.L., Rapport d'activité pour l'année 2015, p. 12.
591 *Ibid.*, p. 14.
592 *Ibid.*, p. 15.
593 C.N.I.L., Communiqué « Loi de programmation militaire : la CNIL déplore de ne pas avoir été saisie des dispositions relatives à l'accès aux données de connexion », 26 novembre 2013.

loi dans un nouveau communiqué dans lequel elle réaffirme la nécessité d'instaurer « *un débat public sur la mise en place d'une société de surveillance* […] *d'éclairer l'opinion* […] *sur les enjeux en cause et les garanties à apporter, en termes de transparence, de maîtrise par le citoyen et de contrôle, afin de concilier les impératifs de sécurité et la dynamique de l'innovation avec la nécessaire protection des libertés individuelles et de la vie privée* »[594].

437. La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement[595], pour laquelle l'avis a été publié[596], est de nouveau l'occasion pour la CNIL de confirmer sa compétence en matière de traitement de données, malgré la mise en place d'un régime juridique particulier pour les techniques de renseignement. Dans l'ensemble, elle estime que la loi met en place des garanties au regard des atteintes au respect de la vie privée. Cependant, plusieurs remarques sont développées. Ainsi, la Commission estime que le « *caractère automatique* [des données de connexion lors de la mise en œuvre d'une interception de sécurité] *est inapproprié* »[597] et qu'il faut s'attacher à une appréciation au cas par cas. Elle s'étonne également de l'allongement du délai de conservation des données de connexion (un an initialement, puis trois ans avec la loi de programmation militaire puis cinq ans dans le projet de loi). Enfin, la CNIL s'interroge sur le contrôle de l'exploitation des données recueillies par la mise en place des nouvelles techniques de renseignement. Si la nouvelle autorité administrative indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, s'assure du contrôle de la mise en œuvre de la technique, elle « *estime que le projet de loi devrait également contenir des dispositions permettant un contrôle plus strict des conditions d'exploitation des données à caractère personnel ainsi collectées* » puisqu'il s'agit de « s*'assurer qu'au-delà de leurs seules modalités de collecte, les données soient ensuite traitées conformément au droit à la protection des données personnelles* »[598].

438. En avril 2015, la CNIL a été amenée à se prononcer sur la création d'un fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT). Dans son avis, la Commission « *considère que ces garanties sont a priori de nature à assurer un équilibre entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public* […] *il lui revient de s'assurer, de manière effective, qu'il n'est pas porté une atteinte excessive au respect des*

594 C.N.I.L., Communiqué « Promulgation de la loi de programmation militaire : la CNIL fait part de sa position », 20 décembre 2013.
595 Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, *précitée*.
596 C.N.I.L., Délibération n° 2015-078 du 5 mars 2015 portant avis sur un projet de loi relatif au renseignement.
597 *Ibid.*
598 *Ibid*.

droits et libertés fondamentaux »[599]. En 2017, non saisie pour avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, la CNIL a quand même fait ressortir certaines observations. Elle a notamment rappelé la nécessité de mettre en place un réel contrôle des fichiers de renseignement, en plus du droit d'accès indirect suivi par la CNIL et du possible recours devant le Conseil d'État. Elle indique effectivement qu' « *au-delà de ces contrôles ponctuels, à la demande d'une personne, il n'existe pas aujourd'hui de dispositif de contrôle global des fichiers de renseignement eux-mêmes* »[600].

439. La CNIL joue un rôle puisqu'elle doit être consultée pour toute modification relative à certains fichiers (exemple : l'accès au traitement des antécédents judiciaires [TAJ] par les services de renseignement ou encore la modification fin 2014 du Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste - FSPRT).

440. Dans son rapport d'activité pour l'année 2015, la CNIL conclut d'une manière intéressante : « *Ces garanties* [mises en place par la loi relative au renseignement : recours juridictionnel devant le Conseil d'État, mise en place d'une nouvelle autorité administrative indépendante CNCTR,…] s*'ajoutent ainsi à celles que contient la loi Informatique et Libertés. En effet, les informations collectées par l'intermédiaire de ces techniques de recueil du renseignement ont vocation à alimenter les fichiers utilisés par les services en charge de la lutte anti-terroriste. La création et la modification de ces fichiers sont soumises à l'examen préalable de la Commission, qui dispose en outre d'un pouvoir de contrôle des conditions de mise en œuvre de la plupart de ces traitements* »[601].

441. En 2017, la CNIL a effectué 7 710 vérifications sur les fichiers, dont 776 relatives directement aux principaux services de renseignement (98 demandes pour la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense, 126 demandes pour la Direction générale de la sécurité intérieure, 94 demandes pour la Direction générale de la sécurité extérieure et 458 demandes pour le service central du renseignement territorial)[602]. En 2018, le nombre de vérifications s'est élevé à 6 608, dont 628 pour les principaux services de renseignement (107 demandes pour la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense, 88 demandes

599 C.N.I.L., Délibération n° 2015-119 du 7 avril 2015 portant avis sur un projet de dispositions législatives visant à créer un fichier national des auteurs d'infractions terroristes.
600 C.N.I.L., Observations sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 11 juillet 2017.
601 C.N.I.L., Rapport d'activité pour l'année 2015, p. 17.
602 C.N.I.L., Rapport d'activité pour l'année 2017, p. 69.

pour la Direction générale de la sécurité intérieure, 80 demandes pour la Direction générale de la sécurité extérieure et 353 demandes pour le service central du renseignement territorial)[603].

442. La CNIL réaffirme toute sa place dans le contrôle de l'utilisation des fichiers par les services de renseignement. La présidente de la CNIL a participé à un colloque sur le contrôle des services de renseignement[604]. A l'occasion de sa présentation, elle a rappelé son rôle de régulateur des données, son rôle de conseil lors des projets de loi portant création d'un fichier en lien avec les services de renseignement, mais également son rôle de contrôle sur certains de ces fichiers. La présidente de la CNIL confirme une « *normalisation du contrôle des services de renseignement* »[605] depuis 2015 et insiste sur la nécessité de poursuivre ce dialogue et d'aller jusqu'à soumettre les fichiers des services de renseignement au contrôle *a posteriori* de la CNIL, dans le respect des dispositions de la loi de 1978.

443. En 2018, plusieurs fichiers de renseignement ont fait l'objet de contrôle (notamment le fichier « STARTRAC » de TRACFIN et le fichier FSPRT). Le contrôle s'est notamment porté sur « *les modalités de gestion des fichiers par les services centraux et d'exploitation par leurs utilisateurs* ». De plus, « *des échanges ont eu lieu entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Action et des Comptes publics concernant un certain nombre de points de conformité mis en lumière par ces contrôles* »[606].

B/ Les autorités administratives indépendantes pouvant interférer ponctuellement dans le contrôle du renseignement

444. Parmi les nombreuses autorités administratives indépendantes, certaines n'ont pas pour objet de contrôler les services de renseignement. Cependant, de par leur nature, elles peuvent être amenées à interagir avec ces services, principalement pour développer la transparence de l'action publique.

603 C.N.I.L., Rapport d'activité pour l'année 2018, p. 49.
604 Assemblée nationale, Colloque organisé par la Délégation parlementaire au renseignement et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement : « *Le contrôle et l'évaluation de la politique publique du renseignement* », 22 mars 2017.
605 Assemblée nationale, Propos tenus par la Présidente de la CNIL au colloque du 22 mars 2017.
606 C.N.I.L., Rapport d'activité pour l'année 2018, p. 71.

445. Parmi ces autorités administratives, trois sont particulièrement concernées : la Commission d'accès aux documents administratifs (1), le Défenseur des droits (2) et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (3).

1) La Commission d'accès aux documents administratifs

446. Créée dès 1978, après une initiative parlementaire (proposition de loi émanant du Sénat), en vue d'améliorer les relations entre l'administration et le public, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est chargée, selon l'article 5 de la loi, de « *veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs* […] *notamment en émettant des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif* »[607]. Bien que son rôle majeur ne concerne pas directement les services de renseignement (a), il existe une interaction entre la CADA et ces derniers (b).

a/ L'action générale de la CADA

447. La composition initiale de la CADA est prévue par décret[608] et prévoit notamment un président, membre du Conseil d'État, un magistrat de la Cour de cassation, un magistrat de la Cour des comptes, un député et un sénateur, un représentant du Premier ministre, un représentant des collectivités territoriales, un professeur de l'enseignement supérieur ainsi que des personnalités qualifiées : le directeur général des Archives de France et le directeur de la Documentation française.

448. La loi de 1978 a connu plusieurs modifications législatives et réglementaires au cours des vingt dernières années, parmi lesquelles la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations[609] ou l'ordonnance du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs[610] (qui reconnaît la qualité d'autorité

607 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J.O.R.F. du 18 juillet 1978, p. 2 851.

608 Décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la commission d'accès aux documents administratifs, J.O.R.F. du 7 décembre 1978, p. 4 094.

609 Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.O.R.F. du 13 avril 2000, p. 5 646.

610 Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, J.O.R.F. du 7 juin 2005, p. 10 022.

administrative indépendante à la CADA) avant que la plupart des dispositions régissant la CADA ne soient codifiées dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) par l'ordonnance du 23 octobre 2015[611].

449. Si la mission de la CADA reste inchangée puisque « *chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques* », sa composition a évolué. Désormais, en plus des membres prévus en 1978, sont désormais prévus dans la composition : une personnalité qualifiée en matière d'archives, le président de la CNIL, une personnalité qualifiée en matière de concurrence et de prix et une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations.

450. Afin de faciliter le dialogue entre les administrations et les citoyens, le recours devant la CADA est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. Tout citoyen qui se voit opposer un refus de communication d'un document administratif peut saisir la CADA pour avis dans un délai de deux mois suivant le refus ou l'absence de réponse d'un mois. Le président de la CADA donne alors à l'administration mise en cause un délai pour que cette dernière lui communique tous documents et informations utiles. Des pouvoirs importants sont prévus puisque « *les membres de la commission ainsi que les rapporteurs désignés par le président peuvent procéder à toute enquête sur place nécessaire à l'accomplissement de leur mission* »[612].

451. La CADA dispose d'un mois pour effectuer ses investigations. Elle notifie alors son avis à l'intéressé et à l'administration. Cette dernière est obligée d'informer la CADA des suites qu'elle compte donner à la procédure. Les avis de la CADA sont suivis à plus de 80 % par les administrations et sont rarement infirmés par les juridictions administratives. Comme l'indiquait le Président de la CADA à la commission d'enquête du Sénat sur les autorités administratives indépendantes, cela montre le sérieux de son contrôle et montre également que « *l'objectif de prévention du contentieux qui avait inspiré la création de la CADA a été parfaitement atteint* »[613].

611 Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, J.O.R.F. du 25 octobre 2015, p. 19 872.

612 Article R343-2 du Code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration mise en cause est tenue, dans le délai prescrit par le président de la commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires. Les membres de la commission ainsi que les rapporteurs désignés par le président peuvent procéder à toute enquête sur place nécessaire à l'accomplissement de leur missions* [...] ».

613 Sénat, Rapport n° 126, *op. cit.*, p. 151.

452. A l'occasion du débat sur la loi de 2017 relative aux autorités administratives indépendantes, il a été question de fusionner la CADA et la CNIL, notamment du fait de la dématérialisation croissante de l'action de l'administration. La loi de 2017 n'a pas finalement retenu cette solution, le législateur ayant choisi de maintenir en place deux autorités distinctes[614].

b/ Les liens entre la CADA et les services de renseignement

453. La CADA peut être amenée à jouer un rôle indirect de contrôle des services de renseignement, notamment si un citoyen venait à demander des documents à ces derniers.

454. Cependant, l'article 6 de la loi de 1978, repris par l'article L311-5 du CRPA, précise que « *ne sont pas communicables* […] *2° les autres documents administratifs dont la consultation porterait atteinte : a) au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ; b) au secret de la défense nationale ; c) à la conduite de la politique extérieure de la France ; d) à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations* [...] ».

455. Ainsi, se pose la question du rôle de la CADA dans le contrôle et l'accès aux documents classifiés. Dans son deuxième rapport d'activité, la CADA indiquait : « *il est rare que les demandes dont est saisie la Commission mettent en cause la politique de défense ou la conduite des relations internationales* »[615]. Cependant, l'année suivante, la Commission soulevait la difficulté de « *concilier l'exercice des attributions de la Commission* […] *et l'obligation* [...] *d'assurer la protection des secrets et des informations concernant la défense nationale et la sûreté de l'État* »[616]. Effectivement, dans l'exercice de son contrôle, la CADA s'est vu opposer à plusieurs reprises le secret défense. Malgré des propositions du ministre de la Défense, qui souhaitait la mise en place d'un groupe restreint au sein de la CADA, dont les membres seraient habilités au secret défense et pourraient connaître des documents classifiés, aucune n'a été retenue. Ces pistes n'ont pas satisfait la Commission, car contraire à l'esprit de la loi du 17 juillet 1978.

614 Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, *précitée*.
615 C.A.D.A., Deuxième rapport d'activité, 1981-1982, p. 34.
616 C.A.D.A., Troisième rapport d'activité, 1982-1983, p. 15.

456. Le 23 mai 1991, à l'occasion d'une requête d'un particulier, « *la Commission a émis un avis défavorable à la communication de ces documents* [relatifs au plan de sécurité « VIGIPIRATE »], *au motif que celle-ci serait de nature à porter atteinte au secret de la Défense nationale, protégé par les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978* »[617]. Ainsi, la CADA montre qu'elle fait une application stricte des dispositions de la loi de 1978.

457. Dix ans plus tard, le 8 mars 2001, la CADA prend en compte la création de la Commission consultative du secret de la défense nationale par la loi de 1998 et indique dans un avis que « *la commission a constaté que ce document faisait l'objet d'une classification en application de l'article 413-9 du nouveau code pénal. Or, la communication de tels documents est désormais exclusivement régie par les dispositions de la loi du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale. Elle n'a dès lors pu que se déclarer incompétente pour se prononcer sur votre demande* »[618]. Cette déclaration d'incompétence sera réitérée à plusieurs reprises, notamment, par exemple, dans des avis du 24 janvier 2008 : « *La communication de documents classifiés est régie exclusivement par les dispositions de la loi n°98-567* […]. *Par suite, la commission se déclare incompétente pour statuer sur la demande* »[619] ou du 6 mars 2008 : « *Seule la CCSDN est habilitée à connaître des demandes de communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification* […]. *La commission ne peut donc que se déclarer incompétente pour se prononcer* [...] *»*[620].

458. Les rapports d'activité de la CADA du début des années 2000 montrent le peu de demandes concernant des documents classifiés, cela se justifiant sûrement par la mise en place d'une autorité administrative spécifique. Comme le précise la CADA dans un de ses rapports, « *en fin de compte, la CADA ne trouve que rarement à invoquer les secrets importants tels que le secret de la défense nationale ou celui de la politique extérieure, ce qui tendrait à démontrer que ceux-ci paraissent légitimes à nos concitoyens qui demandent rarement à accéder à de tels documents, et qui, quand ils le font, n'estiment pas nécessaire de contester qu'on leur en refuse la communication* »[621]. Et ce jusqu'en 2009, où la commission

617 C.A.D.A., Septième rapport d'activité , 1990-1992, p. 54.
618 C.A.D.A., Avis n° 2001-0012, 8 mars 2001.
619 C.A.D.A., Avis n° 2008-0335, 24 janvier 2008
620 C.A.D.A., Avis n° 2008-0693, 6 mars 2008.
621 C.A.D.A., Rapport d'activité pour l'année 2004, p. 17.

précise qu'elle « *n'enregistre pour ainsi dire jamais de demandes portant sur des documents classifiés défense nationale ou relevant de la sécurité publique* »[622].

459. Cependant, une décision du Conseil d'État va remettre en cause la jurisprudence de la CADA. Effectivement, dans un arrêt du 20 février 2012, le juge administratif estime que « *la CADA est par ailleurs compétente, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, pour rendre un avis sur la communication de tels documents* [administratifs couverts par le secret de la défense nationale] »[623]. La CADA prend en compte cet arrêt et se déclare donc compétente dès janvier 2013 : « *elle est notamment compétente pour rendre un avis sur la communication* […] *de ceux de ces documents qui seraient classifiés.* […]. *La Commission se prononce alors au vu, notamment, de tout élément d'information que l'administration lui communique dans des formes préservant le secret de la défense nationale, de façon à lui permettre d'émettre son avis en connaissance de cause sans porter directement ou indirectement atteinte à ce secret* »[624] et la CADA détaille même le processus mis en œuvre : *« dans le cas où la commission, estimant que la communication d'un document classifié ne porterait atteinte ni au secret de la défense nationale, ni à un autre intérêt protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, émet un avis favorable à la demande, il appartient à l'administration, si elle décide de s'y conformer, de procéder à la communication après déclassification par l'autorité compétente »*[625].

460. Cette solution est précisée en 2015 : « *à moins que les informations dont dispose la CADA ne fassent apparaître que la communication du document, quelle que soit sa classification, porterait en tout état de cause atteinte au secret de la défense nationale, il lui appartient dans ce cadre de vérifier qu'avant que ne soit refusée la communication du document sollicité, qui ne serait possible qu'après déclassification par l'autorité compétente, celle-ci s'est assurée que le maintien de la classification est justifié* »[626].

622 C.A.D.A., Rapport d'activité pour l'année 2009, p. 67.
623 Conseil d'État, 9/10 SSR, 20 février 2012, *Ministre de la Défense et des anciens combattants*, n° 350 382.
624 C.A.D.A., Avis n° 2012-4117, 10 janvier 2013.
625 *Ibid*.
626 C.A.D.A., Avis n° 2015-3938, 19 novembre 2015.

2) Le Défenseur des droits

461. La révision constitutionnelle de 2008 a entraîné la mise en place d'une « autorité constitutionnelle indépendante », désormais inscrite à l'article 71-1 de la Constitution qui précise que « *le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État* […] »[627]. Le Défenseur des droits, après plus de dix années d'existence, s'est imposé comme un acteur indispensable du contrôle de l'administration (a) et les services de renseignement peuvent être amenés à être contrôlés par ce dernier (b).

a/ L'action générale du Défenseur des droits

462. C'est la loi organique du 29 mars 2011[628] qui fixe le contour et le fonctionnement du Défenseur des droits. Ce dernier reprend les missions de plusieurs anciennes autorités administratives indépendantes, à savoir le Médiateur de la République[629], le Défenseur des enfants[630], la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)[631] et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)[632]. A l'occasion des discussions sur cette loi organique, et plus précisément du contour de la nouvelle autorité administrative, plusieurs parlementaires avaient abordé l'hypothèse d'une grande fusion qui aurait entraînée l'absorption, au sein du Défenseur des droits, d'autres AAI.

463. Ainsi, le rapporteur au Sénat, Patrick Gélard, précisait qu'« *en recensant les différentes autorités administratives indépendantes qui ont justement pour mission d'assurer d'une manière ou d'une autre la défense des droits et des libertés* […] *nous devions également nous intéresser à d'autres organes* »[633]. Le sénateur Jean-Claude Peyronnet proposait de « *faire disparaître, par fusion, la CADA et le CGLPL* [Contrôleur général des lieux privatifs de liberté] *?* »[634].

627 Article 71-1 de la Constitution, créé par la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 précitée.
628 Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, J.O.R.F. du 30 mars 2011, p. 5 497.
629 Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, *précitée*.
630 Loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants, J.O.R.F. du 7 mars 2000, p. 3 536.
631 Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité, J.O.R.F. du 7 juin 2000, p. 8 562.
632 Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, J.O.R.F. du 31 décembre 2004, p. 22 567.
633 Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Sénat du 3 juin 2010, p. 4 329.
634 *Ibid*., p. 4 331.

464. Cette question est revenue dans les débats parlementaires à l'occasion de la Commission d'enquête du Sénat sur les autorités administratives indépendantes. En effet, plusieurs possibilités de fusion ont été évoquées, comme une fusion du Défenseur des droits avec le CGLPL, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, et même la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, nouvellement créée. Comme l'a souligné le Défenseur des droits lors de son audition par cette Commission d'enquête sénatoriale, « *le Défenseur des droits possède une compétence fédérative, mais pas d'expertise* »[635].

465. Afin d'assurer pleinement sa mission, le Défenseur des droits, nommé par le Président de la République selon la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution[636], se voit assister dans sa mission par trois adjoints, nommés par le Premier ministre, qui sont chacun vice-président d'un collège de personnalités. Un collège est ainsi chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, un autre collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité et enfin un collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité. Ce dernier collège, qui intéresse particulièrement les forces de l'ordre et, potentiellement, les services de renseignement, est constitué de trois personnalités désignées par le président du Sénat, trois personnalités désignées par le président de l'Assemblée nationale, un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour de cassation.

466. Contrairement à l'ancienne commission nationale de déontologie de la sécurité, qui ne pouvait être saisie que par le biais d'un parlementaire, la saisine du Défenseur des droits est désormais directe. Ainsi, concernant les services de renseignement, le Défenseur des droits pourrait être saisi, selon l'article 5 de la loi de 2011, « *1) par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'État* […] *4) Par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité* [...] ». Le Défenseur des droits a également la possibilité de se saisir d'initiative.

635 Sénat, Rapport n° 126, *op. cit.*, p. 165.

636 Alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution : « […] *le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.* [...] ».

467. Les prérogatives du Défenseur des droits sont importantes puisqu'il dispose tout d'abord d'un pouvoir d'investigation (demande d'explications, demande de communications de pièce, convocation, audition, vérification sur place) mais également d'un pouvoir de transaction, d'un pouvoir de recommandation et d'un pouvoir d'injonction. Cette autorité constitutionnelle indépendante peut également être consultée par le Premier ministre, ou les présidents des assemblées parlementaires.

468. En ce qui concerne les services de renseignement, c'est le collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité, qui reprend les missions de la CNDS. Quelques mois après sa mise en place, le Défenseur des droits a été reconnu comme contrôleur externe des forces de sécurité et son rôle a été codifié dans le code de la sécurité intérieure qui précise que « *le Défenseur des droits accomplit sa mission de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité* [...] »[637].

b/ L'interaction du Défenseur des droits avec les services de renseignement

469. Le Défenseur des droits participe également indirectement au contrôle des services de renseignement, et ce de deux manières, d'une part avec les avis qu'il peut être amené à rendre sur des projets ou propositions de loi, mais d'autre part du fait des liens qu'il entretient avec les autres AAI.

470. Le Défenseur des droits a rendu public deux avis[638][639] dans le cadre de l'adoption du projet de loi relative au renseignement et a été auditionné par les commissions des lois à l'Assemblée nationale et au Sénat respectivement les 2 et 29 avril 2015. Dans ces avis, le Défenseur des droits émet deux réserves principales. La première réserve concerne le manque de clarté et de prévisibilité de la loi, qui serait, selon le Défenseur, trop générale et imprécise, allant donc à l'encontre des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[640][641]. L'imprécision concernerait

637 Article L142-1 du code de la sécurité intérieure, créé par l'article 24 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, J.O.R.F. du 14 novembre 214, p. 19 162.
638 Défenseur des droits, Avis n°15-04 du 2 avril 2015 relatif au renseignement.
639 Défenseur des droits, Avis n°15-09 du 29 avril 2015 relatif au renseignement.
640 C.J.U.E., Grande chambre, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd contre Minister for Communications, Marine and Natural Resources*, n° 293/12.
641 C.J.U.E., Grande chambre, 8 avril 2014, *Kärnter Landesregierung*, n° 594/12.

principalement les motifs de mise en œuvre des nouvelles techniques de renseignement et les catégories des personnes susceptibles d'être visées par ces mêmes techniques.

471. La deuxième réserve concerne les contrôles à proprement parler des services de renseignement. Tout d'abord le contrôle administratif de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui ne serait pas systématique du fait de la mise en place d'une procédure d'urgence absolue, et qui ne conserverait qu'une valeur consultative. Mais le Défenseur des droits remet également en cause la procédure de contrôle juridictionnel mise en place devant le Conseil d'État par le projet de loi qui n'offrirait pas « *de contrepoids suffisant aux restrictions apportées à l'exercice des droits* »[642], notamment justifié par la particularité d'un recours relatif à des procédures classifiées.

472. Le Défenseur des droits a également rendu un avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale[643], dans lequel il exprime ses remarques sur un « *renforcement accru des pouvoirs de l'autorité administrative dans le cadre de la prévention du terrorisme, ainsi que sur d'autres dispositions relatives au nouveau régime d'irresponsabilité pénale des forces de l'ordre* […] *et à l'intégration de l'administration pénitentiaire dans la communauté du renseignement* »[644], et notamment sur le contrôle administratif du retour d'une personne ayant effectué un séjour sur un théâtre d'opération terroriste ou la retenue administrative.

473. Le Défenseur des droits a enfin eu l'occasion de s'exprimer sur les dispositions de l'état d'urgence, et notamment le développement des perquisitions administratives après les attentats commis en novembre 2015. Dans son rapport d'activité 2016, il expliquait que « *plus du tiers des saisines du Défenseur des droits en lien avec l'état d'urgence concernent la déontologie et la sécurité, et, notamment, le déroulement des perquisitions administratives* »[645].

642 Défenseur des droits, Avis n°15-04, précité, p. 10.
643 Défenseur des droits, Avis n°16-08 du 16 mars 2016 relatif à la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et l'amélioration de l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.
644 *Ibid.*, p. 3.
645 Défenseur des droits, Rapport d'activité pour l'année 2016, p. 107.

474. Le Défenseur des droits joue également un rôle d'interlocuteur avec les différentes autorités administratives indépendantes, telles que la CADA, la CNIL ou la CNCIS, comme ce fut le cas, par exemple en 2012, quand quatre personnes se plaignant de faire l'objet d'une surveillance téléphonique en dehors de toute procédure judiciaire ont été dirigées vers la CNCIS qui avait pour mission de contrôler la légalité des éventuelles autorisations d'interception de sécurité[646].

475. En 2016, le Défenseur des droits se voit reconnaître une prérogative supplémentaire. Effectivement, la loi organique du 9 décembre 2016 le charge « *d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne* »[647]. Malgré une censure partielle de la loi organique par le Conseil constitutionnel[648] qui a déclaré contraires à la Constitution les dispositions qui prévoyaient que le Défenseur des droits devait « *assurer une aide financière ou un secours financier* » au lanceur d'alerte, le dispositif sur les lanceurs d'alerte a été intégré dans le droit français par la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique[649]. Cette loi définit le lanceur d'alerte comme une personne qui « *révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance. Les faits, informations ou documents, quel que soit leur forme ou leur support, couverts par le secret de la défense nationale* […] *sont exclus du régime de l'alerte* ».

476. En 2017, le Défenseur des droits a consacré, dans son rapport annuel d'activité, une rubrique au respect des droits et libertés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Il explique que « *dans la continuité des avis adressés en 2015 au Parlement sur le projet de loi relatif au renseignement, le Défenseur des droits est intervenu devant la Cour européenne des droits de l'Homme en qualité de tiers-intervenant dans l'affaire Association confraternelle de la presse judiciaire contre France, sur la conformité de la loi relative au renseignement du*

646 Défenseur des droits, Rapport d'activité pour l'année 2012, p. 96.

647 Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, J.O.R.F. du 10 décembre 2016, texte n°1.

648 Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-740 D.C. du 8 décembre 2016, *Loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte*.

649 Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, *précitée*.

24 juillet 2015 avec les articles 8, 11 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme »[650]. Dans cette affaire, le Défenseur des droits a transmis à la Cour plusieurs observations « *portant sur les insuffisances de la loi* », notamment « *sur les mécanismes d'autorisation et de contrôle des mesures de surveillance* »[651].

3) La Commission nationale consultative des droits de l'Homme

477. Créée par un décret du 30 janvier 1984[652], la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) est la continuité de la Commission consultative du droit international, instaurée et présidée par René Cassin de 1947 à sa mort en 1976. La CNCDH a pour mission d'assister le Gouvernement dans les questions de portée générale relatives aux droits de l'Homme et aux actions humanitaires (a), et il arrive que ses avis portent sur la politique publique du renseignement (b).

a/ Le cadre d'action de la CNCDH

478. Après avoir vu son existence confirmée par la loi du 13 juillet 1990[653], une loi de 2007 lui est spécifiquement consacrée et lui confie une double mission : « *un rôle de conseil et de proposition* [auprès du Gouvernement] *dans le domaine des droits de l'Homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire* »[654] et « *de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement* »[655].

479. Un décret du 26 juillet 2007[656] précise sa composition et son fonctionnement. La CNCDH est ainsi composée de soixante-quatre membres, parmi lesquels, le Défenseur des droits, un député, un sénateur, un membre du Conseil économique, social et environnemental, trente personnes représentant des organisations non gouvernementales et trente personnalités qualifiées.

650 Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité pour l'année 2017, p. 111.
651 *Ibid*.
652 Décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 relatif à la commission consultative des droits de l'homme, J.O.R.F. du 1er février 1984, p. 489.
653 Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, J.O.R.F. du 14 juillet 1990, p. 8 333.
654 Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, J.O.R.F. du 6 mars 2007, p. 4 215.
655 *Ibid*.
656 Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007, *précité*.

480. La CNCDH est une autorité qui s'est vue reconnaître, au niveau international, le statut « A » par les Nations-Unies. Ce statut est attribué à la condition de réunir deux critères : 1) l'indépendance à l'égard du gouvernement et du parlement et 2) le pluralisme dans la composition. Au niveau européen, elle se charge également du suivi de l'exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme, auprès de laquelle elle peut intervenir comme tiers.

481. Ce fut notamment le cas dans l'affaire *Association confraternelle de la Presse judiciaire* qui met en cause la loi du 24 juillet 2015 devant la Cour européenne des droits de l'Homme. La CNCDH a ainsi réitéré ses réserves en insistant sur les « *ingérences disproportionnées du législateur dans l'exercice du droit au respect de la vie privée* » en insistant également sur le fait que « *le législateur et le gouvernement français n'avaient cessé d'élargir les potentialités invasives de ce dispositif de surveillance* »[657].

482. La CNCDH ne s'est finalement pas vue reconnaître la qualité d'autorité administrative indépendante par la loi de janvier 2017 mais celle-ci précise cependant qu'« *elle ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale* »[658].

b/ Les avis publics de la CNCDH en matière de renseignement

483. A plusieurs reprises, la CNCDH a rendu des avis publics en lien avec les services de renseignement. Ainsi, saisie par le Premier ministre aux débuts des années 1990, elle a rendu un avis sur les nouveaux projets de décrets relatifs aux fichiers de renseignements généraux[659]. La CNCDH a également rendu un avis sur le projet de la loi relatif au renseignement en 2015[660].

657 C.N.C.D.H., Rapport d'activité pour l'année 2017, p. 73.

658 Article 24 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, J.O.R.F. du 21 janvier 2017.

659 C.N.C.D.H., Avis du 6 juin 1991 sur les nouveaux projets de décrets relatifs aux fichiers des renseignements généraux.

660 C.N.C.D.H., Avis du 16 avril 2015 sur le projet de loi relatif au renseignement dans sa version enregistrée le 1er avril 2015 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

484. Dans le premier de ces avis, la CNCDH apporte quelques précisions quant à ses attentes en matière de contrôle des services de renseignement. En effet, l'établissement d'un nouveau fichier au profit de la direction centrale des renseignements généraux a été l'occasion pour la CNCDH de rappeler certaines de ses inquiétudes. Ainsi, elle s'interroge sur la « *finalité du fichage* »[661] qui rassemble la sûreté de l'État et la sécurité publique, mais également sur le problème du droit d'accès, indirect dans le fichier. Elle sait aussi reconnaître des points positifs aux différents projets qui lui sont soumis, comme ce fut le cas pour le fichier des renseignements généraux, pour lequel la CNCDH se félicite que « *le Gouvernement ait renoncé* […] *à se prévaloir de l'article 20 alinéa 2 de la loi du 6 janvier 1978, qui prévoit la possibilité de dispenser de publication les décrets relatifs aux traitements intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique* »[662]. Elle profite également de cet avis pour rappeler son souhait que le gouvernement « *reconsidère sa position en ce qui concerne les actes réglementaires régissant les fichiers de la DST, de la DPSD et de la DGSE, qui n'ont en revanche jamais été publiés* » et insiste sur le fait que « *constatant que les fichiers de police font peser des menaces particulièrement graves sur les libertés* », elle souhaite qu'« *après consultation de la CNIL, la création des fichiers de police soit autorisée par une loi* »[663].

485. Dans l'avis sur le projet de loi relatif au renseignement, la CNCDH, qui s'est auto-saisie, rappelle plusieurs des grands principes exigés par la Cour européenne des droits de l'Homme (comme l'arrêt *Klass c. Allemagne*[664]), mais également par la Cour de Justice de l'Union Européenne (notamment dans un arrêt récent *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Ressources & autres*[665]).

486. Trois griefs principaux sont soulevés à l'encontre du projet de loi renseignement : la mise en place d'une surveillance de masse, le manque de clarté et de prévisibilité de la loi et l'absence d'un contrôle effectif. La surveillance de masse soulevée dans l'avis de la CNCDH ressort principalement du fait de la mise en place d'un recueil de données en temps réel, de la mise en place d'un algorithme ou de l'utilisation des ISMI-Catcher [*International Mobile Subscriber Identity*]. L'ensemble de ces nouveaux éléments serait, pour la CNCDH, contraire

661 C.N.C.D.H., Avis du 6 juin 1991, *précité*, p. 2.
662 *Ibid*., p. 3.
663 *Ibid*.
664 C.E.D.H., Plénière, *Klass c. Allemagne*, *précité*.
665 C.J.U.E., Grande chambre, 8 avril 2014, *précité*.

à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales[666].

487. Concernant le manque de clarté de la loi, là encore la CNCDH s'appuie sur l'article 8 de la Convention européenne, mais également sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[667]. Sont ainsi remises en cause les définitions des modalités pour lesquelles peuvent être mises en œuvre des techniques de renseignement car, selon la CNCDH, « *en l'absence de définition précise et restrictive de ces motifs, le champ du recours aux techniques de renseignement s'avère potentiellement illimité* »[668] et le manque de fondement clair du principe de subsidiarité, pourtant rappelé par le Conseil d'État dans son avis sur le même projet de loi[669] dans lequel il a estimé « *qu'aux termes du projet de loi, le recours à l'utilisation d'une technique de surveillance a lieu si et seulement si les renseignements ne peuvent être recueillis par d'autres moyens* »[670].

488. Au regard des contrôles prévus par le projet de loi (mise en place d'une nouvelle AAI et d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'État), la CNCDH estime que l'indépendance et l'impartialité de l'autorité administrative ne sont pas garanties du fait de la nomination de membres de la Cour de cassation et du Conseil d'État, que sa composition ne garantit pas l'effectivité de sa mission de contrôle et, qu'enfin, ses prérogatives sont insuffisantes. Tout comme la commission estime que le recours juridictionnel devant le Conseil d'État ne garantit pas « *le droit à un procès équitable* ».

489. Le ministre de l'Intérieur a répondu à la CNCDH dans un courrier du 24 avril 2015 dans lequel il a apporté des éléments de réponse aux critiques de la CNCDH[671]. Cependant, il est important de faire remarquer la précision des avis de cette Commission et son implication dans la volonté de faire évoluer le dispositif.

---

666 Article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 : « *1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

667 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000.

668 C.N.C.D.H., Avis du 16 avril 2015, *précité*, p. 14, § 26.

669 Conseil d'État, Avis n° 389 754 sur un projet de loi relatif au renseignement, 12 mars 2015.

670 *Ibid*., cons. n° 7.

671 Lettre du ministre de l'Intérieur, Bernard CAZENEUVE, à la Présidente de la CNCDH, 24 avril 2015.

490. A ce titre, la CNCDH a participé à un colloque organisé par la Délégation parlementaire au renseignement et la CNCTR sur « *Le contrôle et l'évaluation de la politique publique du renseignement* »[672]. Au cours de sa présentation, la Présidente de la CNCDH a rappelé l'importance de la conciliation entre les libertés individuelles et le maintien de l'ordre.

491. Plus récemment, dans un avis sur la loi sur la sécurité publique, la CNCDH a réaffirmé « *sa profonde hostilité à la création d'un service de renseignement pénitentiaire* », s'inquiétant « *des nouvelles prérogatives, intrusives, octroyées aux personnels pénitentiaires en matière de renseignement* »[673].

672 Assemblée nationale, Colloque organisé par le Délégation parlementaire au renseignement et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement : « *Le contrôle et l'évaluation de la politique publique du renseignement* », 22 mars 2017.

673 C.N.C.D.H., Avis sur la loi relative à la sécurité publique, 23 février 2017, J.O.R.F. du 1er mars 2017, texte n° 89.

Section 2 : Le renouveau du contrôle administratif indépendant spécifique : la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

492. La loi renseignement de juillet 2015 a remis à plat le contrôle administratif indépendant effectué sur les services de renseignement. Plus de vingt-quatre ans après la mise en place d'une autorité administrative indépendante consacrée au contrôle de la mise en œuvre des interceptions de sécurité, le législateur a créé une nouvelle autorité consacrée au contrôle de la mise en œuvre de plusieurs techniques de recueil de renseignement. Cette nouvelle autorité administrative indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), bénéficie d'un champ de compétences très élargi puisque le législateur a reconnu de nouvelles techniques, auparavant mises en œuvre sans cadre légal particulier.

493. La proposition de renouveler le contrôle des services de renseignement par une autorité administrative indépendante trouve en grande partie son origine dans le rapport d'information de la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement de l'Assemblée nationale, qui plaidait pour l'instauration d'une « *Commission de contrôle des activités de renseignement* »[674], chargée de « *veiller au respect des libertés publiques et des dispositions de la loi sur les activités de renseignement* […] *Elle s'assurerait de la légalité des méthodes particulières de collecte de données et veillerait à ce qu'elles ne portent pas une atteinte disproportionnée à l'exercice des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la loi, la Constitution et les traités internationaux auxquels la France est partie* »[675].

494. Le renouveau du contrôle administratif indépendant est donc passé par la mise en place d'une nouvelle autorité administrative indépendante, la CNCTR, créée par la loi renseignement de juillet 2015 (§1). Cette dernière, considérée comme la pierre angulaire du contrôle des services, devant encore confirmer sa place dans les années à venir pour faire taire les critiques (§2).

674 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1022, *op. cit.*, p. 66.
675 *Ibid.*, p. 67.

§1 : Une nouvelle autorité administrative indépendante spécifiquement dédiée au contrôle du renseignement : la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

495. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) a été présentée par Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, comme étant « *au cœur des procédures de contrôle de l'action du Gouvernement en matière de renseignement* »[676]. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur pour la Commission des lois à l'Assemblée nationale, a estimé quant à lui que la CNCTR était « *l'une des garanties essentielles entourant la mise en œuvre des techniques de renseignement* »[677].

496. Si le contrôle administratif indépendant, jusque là assuré par la CNCIS, a dans l'ensemble donné satisfaction, il est apparu nécessaire aux yeux du législateur de développer une autorité administrative indépendante chargée du contrôle des services de renseignement. La CNCTR, comparée à la CNCIS, a vu ses prérogatives renforcées (A) mais elle s'est également vue attribuer de nouveaux moyens, un nouveau mode de fonctionnement et une nouvelle composition (B), lui permettant de remplir les missions confiées.

A/ Une autorité aux prérogatives élargies

497. La CNCTR, en comparaison avec la CNCIS, a effectivement vu ses compétences renforcées. C'est l'une des conditions pour l'octroi de plus de prérogatives aux services de renseignement. Lors de la présentation du projet de loi, le Premier ministre avait précisé le double objectif de la loi : « *conférer aux services de renseignement des moyens à la hauteur de la menace* » et « *garantir la protection des libertés publiques* », notamment par un « *double contrôle (celui d'une autorité extérieure indépendante et celui du Conseil d'État)* »[678].

676 Assemblée nationale, Rapport n° 2697, *op. cit*., p. 73.
677 *Ibid*., p.38.
678 Dossier de Presse Gouvernement, *Projet de loi renseignement « Protéger les Français dans le respect des libertés »*, Conseil des ministres du 19 mars 2015.

498. La CNCTR a vu ses prérogatives de contrôle, tant *a priori* qu'*a posteriori*, reconnues (1), mais l'apparition de nouvelles finalités, faisant l'objet d'une répartition détaillée entre les différents services (2), la précision des différentes techniques accessibles aux services de renseignement (3) et la mise en œuvre d'une procédure uniformisée (4) sont autant de facteurs qui démontrent la montée en puissance du contrôle administratif indépendant.

1) Un contrôle *a priori* enfin affirmé et un contrôle *a posteriori* confirmé

499. La loi de 1991[679] a mis en place une autorité administrative indépendante spécialisée dans le contrôle des interceptions de sécurité réalisées par les services de renseignement. Le président de cette dernière recevait communication des décisions motivées du Premier ministre autorisant la mise en œuvre d'une interception de sécurité. Selon l'article 14 de la loi, « *si celui-ci estime que la légalité de cette décision au regard des dispositions du présent titre n'est pas certaine, il réunit la commission, qui statue dans les sept jours* […]. *Au cas où la commission estime qu'une interception de sécurité a été autorisée en méconnaissance des dispositions du présent titre, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce que cette interception soit interrompue* »[680]. La CNCIS était donc chargée du seul contrôle *a posteriori* de la mise en œuvre d'une interception de sécurité.

500. La CNCIS a vu ses compétences élargies progressivement, d'abord par une loi de 2006[681] avec le contrôle de l'accès aux données de connexion, puis avec une loi de 2013 avec le contrôle des demandes de géolocalisation[682]. Mais, là encore, pour ces contrôles, la loi ne prévoyait qu'un contrôle *a posteriori*.

501. Si, dans la pratique, notamment pour les interceptions de sécurité, le contrôle était devenu tant *a priori* qu'*a posteriori*, aucun texte ne le prévoyait, s'agissant d'un simple accord entre le Premier ministre et la CNCIS. La loi renseignement de 2015 a ainsi donné un fondement juridique au contrôle de légalité et de proportionnalité réalisé par l'autorité administrative indépendante, et ce en amont de la mise en œuvre d'une technique de renseignement. En effet, la loi de 2015 précise désormais que la CNCTR « *veille à ce que les*

679 Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991, *précitée*.
680 *Ibid*., article 14.
681 Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006, *précitée*.
682 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, J.O.R.F. du 19 décembre 2013, p. 20 570.

techniques de recueil de renseignement soient mises en œuvre sur le territoire national conformément au présent livre »[683] et pour ce faire, elle « *reçoit communication de toutes demandes et autorisations* »[684], précisant que « *la mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement* […] *est soumise à autorisation préalable du Premier ministre délivrée après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* »[685]. C'est la consécration de plusieurs années de jurisprudence de la CNCIS qui donnait un avis préalable, sans que la loi ne le prévoit.

502. Enfin, la CNCTR est, comme la CNCIS avant elle, compétente pour effectuer un contrôle, *a posteriori* cette fois. Cette mission est également précisée par la loi renseignement puisqu'il est indiqué que « *les renseignements ne peuvent être collectés, transcrits ou extraits pour d'autres finalités que celles mentionnées à l'article L811-3* […]. *Ces opérations sont soumises au contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* »[686].

503. Et cette mission de contrôle *a posteriori* vaut également pour les différentes opérations de destruction car « *les opérations de destruction des renseignements collectés, les transcriptions et les extractions mentionnées aux articles L822-2 et L822-3 sont effectuées par des agents individuellement désignés et habilités. Elles font l'objet de relevés tenus à la disposition de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* »[687].

2) Nouvelles finalités et répartition en fonction des services de renseignement

504. Dans son avis sur le projet de loi relatif au renseignement, le Conseil d'État indiquait que « *la définition limitative et précise des finalités permettant de recourir aux techniques de renseignement prévues par le projet de loi, dont certaines portent une atteinte forte à la vie privée, constitue la principale garantie que ces techniques ne seront mises en œuvre que pour des motifs légitimes* » et précisait également que « *ces finalités doivent donc être énoncées en termes précis permettant de garantir l'effectivité des différents contrôles prévus par le projet de loi en écartant des formulations dont les contours sont incertains* »[688].

683 Article L833-1 du code de la sécurité intérieure.
684 Article L833-2 du code de la sécurité intérieure.
685 Article L821-1 du code de la sécurité intérieure.
686 Article L822-3 du code de la sécurité intérieure.
687 Article L822-4 du code de la sécurité intérieure.
688 Conseil d'État, Avis sur un projet de loi relatif au renseignement précité, p. 2., § 5.

505. Conformément aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme, et en conformité avec l'article 8 de la Convention européenne, les mesures d'ingérence doivent être prévues par la loi, et nécessaires. La jurisprudence européenne impose également que « *la loi doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à opérer pareille atteinte secrète, et virtuellement dangereuse, au droit au respect de la vie privée et de la correspondance* »[689]. Dans la jurisprudence de l'arrêt *Klass c. Allemagne*[690], reprise de manière récurrente[691], la prévisibilité de la loi nécessite plusieurs garanties qui doivent être inclues dans la loi, notamment les finalités poursuivies qui doivent être conformes à l'alinéa 2 de l'article 8 de la CEDH: « *la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui* ».

506. Le projet de loi comportait sept finalités, soit deux nouvelles finalités par rapport aux cinq finalités mises en œuvre depuis la loi de 1991. A cette époque, la mise en place d'une interception de sécurité était possible pour les finalités suivantes : la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, la prévention du terrorisme, la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées et la prévention de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées. Les nouvelles finalités proposées par le Gouvernement sont ainsi : les intérêts essentiels de la politique étrangère avec l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique.

507. La Commission des lois de l'Assemblée nationale a apporté des modifications pour « *clarifier les finalités mêmes de l'action des services de renseignement* »[692] et apporter « *les éclaircissements réclamés par plusieurs organisations* »[693]. La Commission de la Défense de l'Assemblée nationale précise quant à elle que « *l'actualisation des cinq motifs prévus par la loi du 10 juillet 1991 sur les interceptions de sécurité était rendue indispensable pour tenir compte tant de la jurisprudence élaborée par la CNCIS au cours de ces vingt-cinq dernières*

689 C.E.D.H., Plénière, *Malone c. Royaume-Uni*, précité.
690 C.E.D.H., Plénière, *Klass c. Allemagne*, précité.
691 Pour exemple : C.E.D.H., 4ème section, *Liberty c. Royaume-Uni*, 1er avril 2008, n° 58243/00.
692 Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit*., p. 51.
693 *Ibid*., p. 52.

années que pour traduire le plus fidèlement possible la réalité des missions des services de renseignement »[694] et rappelle la nécessité que « *puisque ces techniques sont intrusives, leur finalité doit être décrite avec la plus grande précision* »[695].

508. Ainsi, au concept de sécurité nationale, l'Assemblée nationale a préféré celui de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et de la défense nationale. Elle a également préféré le terme « *majeur* » à celui d' « *essentiel* » pour la politique étrangère et pour les intérêts économiques et scientifiques qui incluent également les intérêts industriels. L'Assemblée nationale a aussi ajouté à la finalité de la politique étrangère la précision « *prévention de toute forme d'ingérence étrangère* », estimant que « *la lutte contre l'espionnage doit demeurer une priorité* »[696]. Une autre précision est apportée sur la finalité de prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions et violences collectives de nature à porter atteinte à la sécurité nationale, à laquelle est ajoutée celle de reconstitution ou de maintien de groupements dissous. Enfin, une huitième finalité est créée: la prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

509. Au Sénat, la Commission des lois rappelle son souhait de « *définir le plus précisément possible leur champ d'application, conformément à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg* »[697]. Le Sénat préfère, à l'inverse des députés, conserver la notion d' « *essentiel* » à celle de « *majeur* » et a rétabli la formulation initiale du projet de loi sur les violences qui portent gravement atteinte à la paix publique. Le Sénat supprime la référence aux intérêts industriels de la France, les incluant dans les intérêts économiques. Enfin, les sénateurs estiment que la prévention de la prolifération des armes de destruction massive entre dans le périmètre de la finalité des engagements internationaux de la France et adopte donc sa suppression.

510. Finalement, c'est l'étude du projet de loi en commission mixte paritaire qui permettra un arbitrage. Il sera ainsi retenu la qualification d' « intérêts majeurs ».

694 Assemblée nationale, Avis n° 2691 fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Philippe NAUCHE, 31 mars 2015, pp. 10-11.

695 *Ibid.*, p. 28.

696 Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, , p. 102.

697 Sénat, Rapport n° 460 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au renseignement et sur la proposition de loi organique présentée par MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Philippe BAS, relative à la nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, 20 mai 2015, p. 25.

511. La loi votée retient donc les sept finalités suivantes :

1. L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale,
2. Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère,
3. Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France,
4. La prévention du terrorisme,
5. La prévention :

   a/ des atteintes à la forme républicaine des institutions,

   b/ des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous,

   c/ des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique,
6. La prévention de la criminalité et de la délinquance organisée,
7. La prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

512. La définition des nouvelles finalités retenues par le législateur a été réalisée avec pour objectif principal la clarté. Il s'est d'ailleurs inspiré de notions déjà existantes en droit français, que ce soit au niveau de la Constitution (exemple avec les notions d'indépendance nationale, d'intégrité du territoire ou du respect des traités de l'article 5[698] ou encore le concept de défense nationale des articles 15[699] et 21[700]) ou au niveau du Code Pénal (exemple avec l'article 410-1 du Code pénal : « *Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent* […] *de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger* […] *et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économie* [...] »).

698 Article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ».

699 Article 15 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale* ».

700 Article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale* [...] ».

513. Ces finalités ne concernent pas tous les services de renseignement. Plusieurs décrets ont ainsi précisé pour chaque service les finalités qui pouvaient motiver la mise en œuvre d'une technique de renseignement. Plusieurs parlementaires avaient proposé un amendement[701] pour que les seuls services dits spécialisés soient inscrits directement dans la loi et que si « *d'autres services ont ponctuellement besoin d'avoir recours à ces techniques, ils pourront faire appel aux services de renseignement, qui jugeront du bien-fondé de leur demande* ». Cet amendement a été rejeté.

514. Un décret de 2014[702] a défini pour la première fois les services spécialisés de renseignement, définissant ainsi les contours du premier cercle de renseignement. Sont ainsi considérés comme un service dit spécialisé : la direction générale de la sécurité extérieure, la direction du renseignement et de la sécurité de la défense, la direction du renseignement militaire, la direction générale de la sécurité intérieure, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et le service du traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins. Le nouvel article L811-2 du code de la sécurité intérieure précise que « *les services spécialisés de renseignement sont désignés par décret en Conseil d'État* ». Ainsi, un décret de septembre 2015[703] a de nouveau désigné les six services considérés comme des services spécialisés de renseignement. Ces six services ont donc la possibilité de mettre en œuvre les techniques de renseignement avec les différentes finalités « *pour le seul exercice de leurs missions respectives* », comme le prévoit l'article L811-3 du code de la sécurité intérieure.

515. L'article L811-4 du code de la sécurité intérieure élargit la liste des services pouvant mettre en œuvre des techniques de renseignement mais qui demeurent limités à certaines finalités. En effet, il précise qu' « *un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, désigne les services, autres que les services spécialisés de renseignement, relevant des ministres de la défense et de l'intérieur, ainsi que des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes, qui peuvent être autorisés à recourir aux techniques.* […] *Il précise, pour chaque service, les finalités* […] *et les techniques qui peuvent donner lieu à autorisation* ». Ce décret a été publié

701 Assemblée nationale, Amendement n° 112 au projet de loi renseignement, 9 avril 2015.

702 Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement, J.O.R.F. du 14 mai 2014, p. 7 968.

703 Décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement, J.O.R.F. du 29 septembre 2015, p. 17 344.

en décembre 2015[704]. Pour plus de clarté, il est apparu préférable de faire un tableau récapitulatif des services dits de « second cercle », avec les finalités pouvant leur permettre de mettre en œuvre une technique de renseignement, selon le décret de 2015.

FINALITÉS – SECOND CERCLE									
	1	2	3	4	5a	5b	5c	6	7
UCLAT				X	X	X			
DGPN – DCPJ									
Service central des courses et jeux								X	
Sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière								X	
Sous-direction antiterroriste				X					
Sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité				X				X	
Directions interrégionales et régionales de police judiciaire, services régionaux de police judiciaire et antennes de police judiciaire				X				X	
DGPN – DCPAF									
Unités en charge de la police judiciaire au sein des directions d'Orly et de Roissy								X	
Brigades mobiles de recherches zonales								X	
Officie central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers								X	
Unité judiciaire du service national de la police ferroviaire								X	
DGPN – DCSP									
Services du renseignement territorial	X			X	X	X	X	X	
Sûretés départementales								X	
DGGN – DOE									
Sous-direction de l'anticipation opérationnelle	X			X	X	X	X		
Sous-direction de la police judiciaire	X			X				X	
Sections de recherches				X				X	
DR – PP									
Sous-direction de la sécurité intérieure	X			X	X	X	X	X	
Sous-direction du renseignement territorial	X			X	X	X	X	X	
DRPJ – PP									
Sous-direction des brigades centrales				X				X	
Sous-direction des affaires économiques et financières								X	
Sous-direction des services territoriaux				X				X	
DSPAP – PP									
Sûretés territoriales								X	
MINISTÈRE DES ARMÉES									
Sections de recherches de la gendarmerie maritime	X			X				X	
Sections de recherches de la gendarmerie de l'air	X			X				X	
Sections de recherches de la gendarmerie de l'armement	X			X				X	

704 Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L811-4 du code de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 12 décembre 2015, p. 22 978.

516. Plusieurs critiques ont émané suite à la publication de ce décret, certains observateurs estimant que l'élargissement était trop important (vingt-quatre services, en plus des six services spécialisés). La CNCTR, saisie pour avis[705], avait apporté des précisions, notamment celle de discriminer au sein des directions les services pouvant invoquer une des finalités. Elle a notamment précisé pour chacun des services les finalités qui pourraient être invoquées pour mettre en œuvre une technique de renseignement. C'est ainsi que des précisions ont été apportées pour les sous-directions de la direction régionale de la police judiciaire, de la Préfecture de police de Paris et pour les sous-directions de la direction centrale de la police judiciaire.

3) L'accès aux techniques en fonction des services de renseignement

517. Le décret du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement[706] apporte quelques précisions sur les techniques pouvant être mises en œuvre pour chacun de ces services. Les six services peuvent avoir recours aux techniques des accès administratifs aux données de connexion et aux interceptions de sécurité. Cependant, pour la sonorisation de certains lieux et véhicules, la captation d'images et de données informatiques, le décret prévoit certaines restrictions. Ainsi, le service TRACFIN n'a pas accès aux techniques permettant la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées à titre privé ou confidentiel, ou d'images dans un lieu privé, ni à l'accès à des données informatiques stockées dans un système informatique. Il ne peut les enregistrer, les conserver et les transmettre tout comme l'accès aux données informatiques telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données. Enfin, ni TRACFIN, ni la DRM n'ont accès à la possibilité de s'introduire dans un véhicule ou un lieu privé.

705 C.N.C.T.R., Délibération n° 2/2015 du 12 novembre 2015, Premier rapport d'activité 2015/2016, p. 105.
706 Décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015, *précité*.

MISE EN OEUVRE DE TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT – SERVICES SPÉCIALISÉS DE RENSEIGNEMENT									
	ACCÈS ADMINISTRATIF AUX DONNÉES DE CONNEXION				IS		SONO / IMAGES		Mise en œuvre particulière L853-3
	L851-1	L851-4	L851-5	L851-6	L852-1 (I)	L852-1 (II)	L853-1	L853-2	Mise en place d'un dispositif dans un véhicule ou un lieu privé
DGSE	X	X	X	X	X	X	X	X	X
DRM	X	X	X	X	X	X	X	X	
DPSD	X	X	X	X	X	X	X	X	X
DGSI	X	X	X	X	X	X	X	X	X
DNRED	X	X	X	X	X	X	X	X	X
TRACFIN	X	X	X	X	X	X			

518. Pour le second cercle des services de renseignement, c'est le décret du 11 décembre 2015[707] qui précise pour chacun des services les techniques pouvant être mises en œuvre. La CNCTR, également saisie pour avis du projet de décret, avait apporté certaines précisions, notamment la nécessité de bien préciser, comme pour les finalités, les services pouvant mettre en œuvre les techniques, et pour certaines de ces techniques, de désigner et habiliter individuellement les agents pouvant les mettre en œuvre. Certains de ces services, dont la mission principale relève du renseignement, ont un accès à l'ensemble des techniques, comme le renseignement territorial, la sous-direction de l'anticipation opérationnelle ou la direction du renseignement de la Préfecture de police de Paris.

519. En 2016, la CNCTR s'est également prononcée sur le projet de décret d'application de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement[708], et notamment son article 14 qui donne la possibilité au ministère de la Justice de recourir, en tant que service de renseignement du second cercle, aux différentes techniques de renseignement. Saisie par le ministre de la Justice, la CNCTR, dans sa délibération du 8 décembre 2016[709], n'a pas émis d'objection particulière à l'intégration des services du ministère de la Justice (bureau central du renseignement pénitentiaire et cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire) dans le second cercle du renseignement, avec pour finalités la prévention du terrorisme (finalité n° 4) et la prévention de la délinquance et de la criminalité organisées (finalité n° 6). La commission émet cependant quelques réserves, notamment sur la mise en œuvre des techniques par le renseignement pénitentiaire qui ne devrait être possible que pour les seules personnes détenues. Elle se montre également

707 Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015, *précité*.

708 Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, J.O.R.F. du 4 juin 2016, texte n°1.

709 C.N.C.T.R., Délibération n° 3/2016 du 8 décembre 2016.

réticente à l'emploi d'ISMI-Catcher (qu'elle réserve aux services de renseignement du premier cercle) et précise enfin que les lieux gérés par l'administration pénitentiaire ne peuvent être considérés comme des lieux publics, mais que « *dès lors que ces lieux privés sont mis à disposition et placés sous le contrôle de l'administration pénitentiaire* […] *les services mentionnés dans le projet de décret devront solliciter les autorisations prévues* […] *sans être tenus de demander de surcroît une autorisation d'introduction dans un lieu privé* », excepté pour la cellule de détention puisqu'il s'agit « *d'un lieu dans lequel la personne détenue se voit reconnaître une protection particulière de son intimité* »[710]. Le décret du 16 janvier 2017[711] a finalement maintenu la possibilité pour le renseignement pénitentiaire de mettre en œuvre des ISMI-Catchers.

520. Quelques semaines plus tard, la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique[712] a prévu, à l'article L855-1, de nouvelles finalités spécifiques pour le renseignement pénitentiaire en permettant aux services de l'administration pénitentiaire de recourir aux techniques de renseignement « *aux fins de prévenir les évasions et d'assurer la sécurité et le bon ordre au sein des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues* ». De nouveau, la CNCTR a été saisie par le ministre de la Justice pour avis d'un décret d'application relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice autorisés à recourir aux techniques de renseignement. Ce décret prévoit notamment la désignation de trois services : le bureau central du renseignement pénitentiaire, les cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire et les délégations locales au renseignement pénitentiaire. Dans sa délibération du 16 mars 2017[713], la commission émet plusieurs avis défavorables. Tout d'abord, un avis défavorable quant à la possibilité pour les services de l'administration pénitentiaire de s'introduire dans un véhicule ou dans un lieu privé pour mettre en œuvre une technique de renseignement. Ensuite, la commission estime que les délégations locales au renseignement pénitentiaire ne sont pas à même de mettre en œuvre un balisage ou un recueil via un ISMI-Catcher et insiste pour que ces dernières techniques ne soient mises en œuvre que par l'échelon central. Le gouvernement a retenu la

710 *Ibid*.

711 Décret n° 2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L811-4 du code de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 17 janvier 2017, texte n° 28.

712 Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, J.O.R.F. du 1er mars 2017, texte n° 3.

713 C.N.C.T.R., Délibération n° 1/2017 du 16 mars 2017.

première recommandation de la CNCTR dans le décret du 3 mai 2017[714] et n'a pas abordé la seconde « *qui ne relevait pas nécessairement du niveau réglementaire* »[715], selon la CNCTR.

4) L'uniformisation des demandes de mises en œuvre

521. Le régime instauré par la loi renseignement entraîne également une **procédure unifiée** pour les différentes techniques de renseignement listées par la loi. Les services de renseignement doivent donc émettre des demandes pour l'intégralité des techniques suivantes énoncées dans le livre VIII du code de la sécurité intérieure : les accès administratifs aux données de connexion (en temps différé, cela peut inclure les données permettant l'identification d'un numéro, la localisation d'équipements terminaux, la liste de numéros appelés et appelants ou encore la durée et la date des communications mais également en temps réel comme la géolocalisation des équipements terminaux ou l'emploi de dispositifs techniques tels que les balises ou les ISMI-Catchers qui captent les données de connexion d'appareils de téléphonie mobile), les interceptions de sécurité (traditionnelles ou par le biais des ISMI-Catchers), la captation de paroles, la captation d'images ou le recueil et la captation de données informatiques. Pour certaines techniques nécessitant l'introduction dans un véhicule ou un lieu privé, servant ou non de lieu d'habitation, des restrictions particulières pour les services et pour les finalités mises en œuvre ont été énoncées.

522. Le processus de mise en œuvre d'une technique doit ainsi répondre au même formalisme, quelque soit la technique. Il s'agit d'une demande émanant du ministre de tutelle des services de renseignement, transmise à la CNCTR pour avis. La commission dispose d'un délai de vingt-quatre heures pour donner son avis ou d'un délai de trois jours si l'avis nécessite la réunion de la commission.

523. La procédure mise en œuvre est saluée par la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale qui, dans son avis sur la loi renseignement, énonce que « *le projet de loi crée* […] *une procédure d'autorisation unique, claire et lisible, pour toutes les techniques de renseignement* »[716].

714 Décret n° 2017-749 du 3 mai 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice pris en application de l'article L855-1 du code de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 5 mai 2017, texte n° 92.
715 C.N.C.T.R., Deuxième rapport d'activité 2017, p. 33.
716 Assemblée nationale, Avis n° 2 691, *op. cit.*, p. 13.

524. Seul l'accès à certaines données de connexion bénéficie d'une procédure particulière, déjà mise en place antérieurement puisque pour certaines de ces demandes, les personnes habilitées transmettent directement leurs requêtes à une personne désignée par la CNCTR auprès du Premier ministre.

B/ Une nouvelle composition, un nouveau mode de fonctionnement et de nouveaux moyens

525. Pour accomplir les missions confiées par la loi renseignement, la nouvelle autorité administrative indépendante a nécessairement évolué par rapport à la CNCIS. Comme l'indiquaient les députés, « *pour garantir un contrôle effectif de la mise en œuvre des techniques de renseignement, encore faut-il s'assurer que la création de la CNCTR est entourée des garanties essentielles pour lui permettre d'assurer sa mission en toute indépendance et qu'elle disposera de moyens tant juridiques que budgétaires suffisants* »[717].

526. La composition de la CNCTR se retrouve élargie avec un nouveau mode de fonctionnement (1), et cette dernière bénéficie de moyens étendus pour assurer l'effectivité de son contrôle (2).

1) Une composition élargie et un nouveau mode de fonctionnement prévu par la loi

527. La CNCIS était composée de trois membres, parmi lesquels deux parlementaires (un député et un sénateur), ainsi qu'une personnalité désignée par le Président de la République parmi une liste de quatre noms établie par le vice-président du Conseil d'État et le premier Président de la Cour de cassation. La composition de la nouvelle autorité administrative indépendante a été élargie par le législateur (a) et deux formations ont été instaurées (b).

a/ Une composition élargie

528. La composition de la nouvelle autorité administrative indépendante a été élargie puisque la CNCTR comprend désormais neuf membres, parmi lesquels quatre parlementaires (deux députés et deux sénateurs), deux membres du Conseil d'État, deux membres de la Cour de cassation, et une personnalité qualifiée, nommée sur proposition du président de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

717 Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, pp. 38-39.

529. Lors des discussions au Parlement, les députés avaient opté pour une composition encore plus élargie de treize membres (avec trois députés, trois sénateurs, trois membres du Conseil d'État, trois magistrats de la Cour de cassation et une personnalité qualifiée de l'ARCEP). Le Sénat, puis la commission mixte paritaire, ont estimé que le nombre de membres de l'autorité administrative devait rester restreint. L'avis du Conseil d'État sur le projet de loi indiquait par ailleurs la nécessité de prévoir « *une composition resserrée* »[718].

530. De plus, pour les quatre parlementaires membres de la Commission, il est précisé que leur désignation (par leurs assemblées respectives et non plus par les seuls présidents) doit « *assurer une représentation pluraliste du Parlement* ». Pour les membres du Conseil d'État et les magistrats de la Cour de cassation, ils sont désormais, comme cela se fait pour plusieurs autorités administratives indépendantes, élus respectivement par l'assemblée générale du Conseil d'État et par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation.

531. Le président de la CNCTR est quant à lui nommé par le Président de la République parmi les membres du Conseil d'État ou les magistrats de la Cour de cassation. Une proposition de loi organique[719] avait établi qu' « *au vu de l'importance pour la garantie des droits et libertés de cette fonctio*n », il paraissait nécessaire que la nomination du président de la CNCTR respecte « *la procédure au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* », qui nécessite donc l'audition des candidats proposés et l'avis préalable des commissions permanentes intéressées au sein des deux assemblées. Cette proposition a été retenue par le Sénat. Le Gouvernement, par la voix de Christiane Taubira, alors Garde des Sceaux et ministre de la Justice, avait donné un avis favorable estimant que « *la validation par les trois cinquièmes des assemblées parlementaires apporte, pour les nominations à la tête de ces autorités, une plus grande solidité démocratique* »[720]. Dans le rapport de la Commission des lois, le rapporteur précise que « *les missions confiées à la nouvelle Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement font de sa présidence une fonction particulièrement*

718 Conseil d'État, Avis sur un projet de loi relatif au renseignement, précité, p. 4, § 9.
719 Sénat, Proposition de loi organique n° 430 relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, 7 mai 2015.
720 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. Assemblée nationale du 16 avril 2015, p. 4 159.

importante « pour la garantie des droits et libertés », au sens de l'article 13 de la Constitution »[721].

532. Cette solution nécessitant une loi organique, cette dernière a été adoptée à l'Assemblée nationale le 24 juin 2015. Saisi par le Premier ministre, conformément aux articles 46 alinéa 5[722] et 61 alinéa 1[723] de la Constitution, le Conseil constitutionnel a confirmé qu' « *eu égard à son importance pour la garantie des droits et libertés, cette fonction* [président de la CNCTR] *entre dans le champ d'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* », déclarant dès lors que « *la loi organique relative à la nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est conforme à la Constitution* »[724].

b/ Les formations de la CNCTR

533. La CNCTR rend ses avis par la voix de son président ou d'un suppléant, nécessairement magistrat. Cette précision a été apportée lors des débats parlementaires, notamment par la Commission des lois de l'Assemblée nationale. Effectivement, le projet de loi prévoyait que « *l'avis est délivré par le président de la CNCTR ou l'un des membres* ». Il est paru indispensable pour les parlementaires de préciser que « *l'avis est délivré par le président de la CNCTR ou l'un des membres magistrats* ». Cette précision visant alors à « *améliorer la protection de l'indépendance de la commission* »[725].

534. **Deux formations** ont également été instaurées par la Commission des lois du Sénat. Pour les sénateurs, la mise en place de deux formations distinctes, prévues par la loi, était nécessaire. Ainsi, la CNCTR peut se rassembler en formation plénière (comprenant l'ensemble des membres de la CNCTR) ou en formation dite « restreinte » (ne comportant pas

721 Assemblée nationale, Rapport n° 2 874 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, M. Jean-Jacques URVOAS, 17 juin 2015, p. 16.

722 Article 46 alinéa 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution* ».

723 Article 61 alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution* ».

724 Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-714 D.C. du 23 juillet 2015, *Loi organique relative à la nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.*

725 Assemblée nationale, Rapport n° 2 874, *op. cit.*, p. 157.

les parlementaires). Une réunion mensuelle de la formation plénière est également imposée par la loi afin de pouvoir « *fixer la jurisprudence de la CNCTR et de porter éventuellement devant le Conseil d'État une affaire qu'ils estimeraient litigieuse* »[726].

535. La Commission des lois de l'Assemblée nationale a également étendu la possibilité à deux membres de la CNCTR de demander une réunion plénière à l'issue d'un avis rendu individuellement, notamment pour pouvoir fixer la jurisprudence ou faire part d'une opinion contraire.

2) Des moyens étendus

536. Pour le rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, « *l'on ne peut que se féliciter de la consécration législative du contrôle a priori de la mise en œuvre de la plupart des techniques de recueil de renseignement* […] *et de l'élargissement du droit de communication de la CNCTR par rapport à celui accordé à la CNCIS par la loi de 1991 pour exercer un contrôle a posteriori* »[727], alors qu'au sein de la Commission de la Défense de la même assemblée, le rapporteur soulignait que « *le renforcement de ces moyens est indispensable* […] *pour rendre son contrôle pleinement effectif* »[728]. Le panel des missions de la CNCTR est étendu. Il était donc indispensable que la nouvelle autorité administrative indépendante dispose de prérogatives étendues et de moyens accentués pour garantir l'effectivité de son contrôle.

537. Tout d'abord, afin d'accomplir leurs missions, les membres de l'autorité administrative indépendante sont **habilités *ès qualités*** pour connaître des informations et documents classifiés en vertu de l'article 413-9 du code pénal[729]. Cependant, les agents travaillant pour la Commission doivent suivre la procédure classique d'habilitation au secret de la défense nationale. Ensuite, pour garantir l'effectivité de son contrôle, la CNCTR doit disposer des moyens humains et financiers (a) et bénéficier d'un droit d'information (b). Cela lui permet alors de mettre en œuvre ses prérogatives, de par ses recommandations et

726 Sénat, Rapport n° 460, *op. cit.*, pp. 65-66.
727 Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, p. 38.
728 Assemblée nationale, Avis n° 2 691, *op. cit.*, p. 36.
729 Article 413-9 du code pénal : « *Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès* [...] » .

observations (c), son pouvoir de contrôle (d), la possibilité de mettre en œuvre un recours juridique (e) et l'établissement d'un rapport public d'activité (f).

a/ Des moyens humains et financiers

538. La loi renseignement précisait initialement que « *la commission dispose des moyens humains et techniques nécessaires à l'accomplissement de ses missions ainsi que des crédits correspondants* » et que cette dernière peut « *bénéficier de la mise à disposition ou du détachement de fonctionnaires et de magistrats et recruter, au besoin, des agents contractuels, placés sous son autorité* »[730]. Le rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale a précisé que la CNCIS fonctionnait avec cinq équivalents temps plein et que la CNCTR devait nécessairement passer à vingt-cinq.

539. Cet article de la loi renseignement a cependant été déclaré contraire à la Constitution car « *l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, à laquelle renvoie l'article 34 de la Constitution, réserve à un texte de loi de finances le soin de fixer pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement* […] *que la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L832-4, qui empiète sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances, doit être déclarée contraire à la Constitution* »[731].

540. Finalement, c'est le décret du 29 septembre 2015[732] qui précisera les dispositions financières et comptables ainsi que l'organisation administrative de la CNCTR.

730 Article L832-4 du Code de la sécurité intérieure.
731 Conseil constitutionnel, *Décision n° 2015-713 précitée*, cons. n° 48.
732 Décret n° 2015-1186 du 29 septembre 2015 relatif à l'organisation administrative et financière de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, J.O.R.F. du 30 septembre 2015, p. 17 393.

b/ Un droit d'information

541. Grâce à une proposition de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, la CNCTR reçoit communication de l'ensemble des demandes d'autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement, et non pas uniquement celles délivrées par le Premier ministre comme le prévoyait le projet de loi.

542. Elle dispose d'un accès « *permanent, complet et direct aux relevés, registres, renseignements collectés, transcriptions et extractions* » ainsi qu'aux « *dispositifs de traçabilité des renseignements collectés* » mis en place par chaque service ainsi qu'à tous les « *locaux où sont centralisés ces renseignements* »[733]. Ces deux dernières précisions ayant été apportées par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, permettant ainsi d'ouvrir « *un fort champ de contrôle au profit des libertés individuelles* »[734]. Enfin, de manière plus générale, cette même commission a fait préciser que la CNCTR pouvait solliciter auprès du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment les rapports de l'inspection des services de renseignement ou d'autres rapports d'inspections générales. Une seule limite est posée : « *les éléments communiqués par des services étrangers ou par des organismes internationaux, ou qui pourraient donner connaissance à la commission, directement ou indirectement, de l'identité des sources des services spécialisés de renseignement* »[735]. A la demande de la CNCTR, les membres de la commission doivent être informés « *des modalités d'exécution des autorisations en cours* »[736].

543. Afin de s'assurer de l' « *effectivité du contrôle* », la Commission des lois du Sénat a créé un « *délit d'entrave applicable aux personnes qui s'opposeraient à l'action de la CNCTR* ». Ainsi, cette proposition, codifiée à l'article L833-3 du Code de la sécurité intérieure, précise que : « *Les ministres, les autorités publiques et les agents publics prennent toutes mesures utiles pour faciliter l'action de la commission. Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait d'entraver l'action de la commission* » et ce sous trois formes : « *1) Soit en refusant de communiquer à la commission les documents et les renseignements qu'elle a sollicités* […] *ou en dissimulant lesdits documents ou renseignements, ou en les faisant disparaître ; 2) Soit en communiquant des transcriptions ou*

733 Article L833-2 du Code de la sécurité intérieure, alinéa 2.
734 Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, p. 57.
735 Article L833-2 du Code de la sécurité intérieure, alinéa 4.
736 Article L833-2 du Code de la sécurité intérieure, alinéa 3.

des extractions qui ne sont pas conformes au contenu des renseignements collectés tel qu'il était au moment où la demande a été formulée ; 3) Soit en s'opposant à l'exercice des missions confiées à ses membres ou aux agents habilités [...] ».

544. Enfin, toujours dans l'objectif de renforcer le droit d'information de la CNCTR, la Commission des lois à l'Assemblée nationale a ajouté une obligation faite au Premier ministre de justifier la délivrance d'une autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement malgré un avis défavorable de la CNCTR. Le Premier ministre doit donc « *faire part à celle-ci des raisons qui l'ont conduit à ne pas se ranger à son avis* », les parlementaires considérant que « *cet élément apporte une garantie supplémentaire et renforce le poids des avis de la CNCTR* »[737].

c/ Un pouvoir de recommandation et d'observation

545. Le projet de loi a prévu, comme pour la CNCIS, un pouvoir de recommandation pour la CNCTR. Ces recommandations peuvent intervenir lorsque l'avis préalable de la CNCTR n'est pas suivi par le Premier ministre, mais elles peuvent également intervenir lorsque la Commission estime que la conservation des données collectées est effectuée en méconnaissance des dispositions légales. La Commission des lois de l'Assemblée nationale a élargi les hypothèses dans lesquelles la CNCTR pouvait être amenée à faire des recommandations à « *la collecte, la transcription, l'extraction, la conservation ou la destruction des renseignements* ». La Commission des lois du Sénat, suivie par la suite par la Commission mixte paritaire, a préféré établir trois cas de figure dans lesquels la CNCTR avait la possibilité d'émettre au « *Premier ministre, au ministre responsable de son exécution et au service concerné* » une recommandation « *tendant à ce que la mise en œuvre d'une technique soit interrompue et les renseignements collectés détruits* » :

1. Si l'autorisation a été accordée en méconnaissance des dispositions légales,
2. Si une technique a été mise en œuvre en méconnaissance des dispositions légales,
3. Si la collecte, la transcription, l'extraction, la conservation des renseignements collectés ont été réalisées en méconnaissance des dispositions légales.

737 Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, p. 55.

546. Afin de renforcer les prérogatives de recommandation, les sénateurs ont également fait obligation au Premier ministre d'informer « *sans délai la commission des suites données à ses recommandations* ».

547. En plus de ses recommandations, la CNCTR a la possibilité d'adresser au Premier ministre « *les observations qu'elle juge utiles* »[738]. Alors que le projet de loi prévoyait que ces observations pouvaient être communiquées à la délégation parlementaire au renseignement, le législateur a privilégié une obligation de transmission pour le Premier ministre puisqu'après la commission mixte paritaire, l'article L833-10 du Code de la sécurité intérieure précise que « *ces observations sont communiquées par le Premier ministre à la délégation parlementaire au renseignement* ».

548. La CNCTR peut également être consultée par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et la délégation parlementaire au renseignement. Elle est tenue de répondre à ces demandes d'avis.

549. Enfin, le rapporteur de la Commission des lois du Sénat précise que « *si le contrôle de la CNCTR a vocation à porter sur la légalité de la technique mise en œuvre* […] *il lui appartiendrait également d'indiquer au Premier ministre que l'opération ne relève plus de la police administrative mais doit être confiée à l'autorité judiciaire* »[739], reprenant ainsi une jurisprudence constante de la CNCIS.

d/ Les opérations de contrôle

550. Outre son contrôle *a priori* par les avis donnés aux demandes de mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement, la CNCTR conserve, comme la CNCIS, un pouvoir de contrôle *a posteriori*. Ce contrôle peut intervenir lorsque la CNCTR est saisie d'une réclamation. Alors que l'Assemblée nationale avait retenu la formule traditionnelle de « *toute personne y ayant un intérêt direct et personnel* », le Sénat lui a préféré la mention de « *toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard* », formule finalement retenue par la loi[740]. Saisie, la CNCTR procède donc au contrôle de la technique invoquée pour vérifier sa régularité. En cas

738 Article L833-10 du Code de la sécurité intérieure.
739 Sénat, Rapport n° 460, *op. cit.*, p. 29.
740 Article L833-4 du Code de la sécurité intérieure.

d'irrégularité, elle a la possibilité d'adresser une recommandation au Premier ministre ou de saisir le Conseil d'État. Cependant, dans sa réponse aux particuliers, la CNCTR « *notifie à l'auteur de la réclamation qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires, sans confirmer ni infirmer leur mise en œuvre* », reprenant de ce fait la jurisprudence de la CNCIS.

551. La Commission des lois de l'Assemblée nationale a également ajouté la possibilité pour la CNCTR d'effectuer un contrôle « *de sa propre initiative* ». Ce contrôle peut être particulièrement intrusif puisque la CNCTR dispose d'un « *accès permanent, complet et direct aux relevés, registres, renseignements collectés, transcriptions et extractions* […] *ainsi qu'aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés et aux locaux où sont centralisés ces renseignements* »[741]. Les dispositions du projet de loi ont été complétées tant par les députés (qui ont précisé que la CNCTR disposait d'un accès « permanent ») que par les sénateurs (qui ont fait ajouter qu'elle disposait d'un accès permanent « et direct »).

552. Pour faciliter les opérations de contrôle de la CNCTR, le Premier ministre est chargé de la traçabilité de la mise en œuvre des techniques et de définir les modalités de la centralisation.

e/ La mise en œuvre d'un recours juridique

553. C'est une des innovations principales de la loi renseignement, dans une volonté de donner plus de pouvoirs à la CNCTR et de garantir l'effectivité de son contrôle. Depuis 2015, la CNCTR peut saisir le Conseil d'État. Cette saisine peut être effectuée par le Président ou par au moins trois membres de la CNCTR (élargissement introduit par la Commission des lois du Sénat). Le Conseil d'État peut donc être saisi si « *le Premier ministre ne donne pas suite aux avis ou aux recommandations* […] *ou que les suites qui y sont données sont estimées insuffisantes* »[742].

554. C'est une formation de jugement spécialisée qui est compétente pour connaître des recours relatifs à la mise en œuvre des techniques de renseignement. La présentation de ce recours spécifique est développé ultérieurement[743].

741 Article L833-2 du Code de la sécurité intérieure, alinéa 2.
742 Article L833-8 du Code de la sécurité intérieure.
743 Cf. Chapitre sur le contrôle juridictionnel.

f/ La publication d'un rapport public d'activité

555. La CNCTR est tenue d'établir chaque année un rapport public. Le projet de loi imposait notamment certaines informations comme le nombre de réclamations, le nombre de cas dans lesquels elle a saisi le Premier ministre d'une recommandation tendant à ce que la mise en œuvre d'une technique soit interrompue ainsi que le nombre de fois où le Premier ministre a décidé de ne pas procéder à l'interruption. L'Assemblée nationale a apporté quelques précisions, notamment en ajoutant le nombre de demandes émanant des services de renseignement, le nombre d'utilisations des procédures d'urgence et le nombre de saisines du Conseil d'État par la CNCTR. Le Sénat a quant à lui apporté plus de clarté dans la rédaction et a précisé que le rapport public devrait faire état : du nombre de demandes et du nombre d'avis rendus, du nombre de réclamations, du nombre de recommandations adressées au Premier ministre et des suites favorables, du nombre d'observations adressées au Premier ministre et d'avis rendus, du nombre de procédures d'urgence et du nombre de recours devant le Conseil d'État.

556. C'est par le biais de ces rapports publics que la jurisprudence et les précisions de la CNCIS avaient pu être comprises et explicitées. Les premiers rapports d'activité de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ont également permis de préciser certaines attentes et de répondre à certaines critiques.

§2 : Une efficacité à démontrer

557. La loi renseignement de 2015 a été l'occasion de nombreux débats, malgré l'engagement de la procédure accélérée au Parlement. Cette loi, préparée pourtant depuis plusieurs mois (pour preuve le rapport d'information consacré au cadre juridique applicable aux services de renseignement), a été vivement critiquée par de nombreuses associations. Le contexte sécuritaire et les révélations diverses (exemple : E.Snowden) ont fait craindre la mise en place en France d'une surveillance de masse sans contrôle.

558. Pour faire face à ces critiques (A), la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, a dû démontrer toute l'étendue de son contrôle, atténuant ainsi les critiques et garantissant un contrôle efficace des services de renseignement (B).

A/ Des critiques partiellement entendues

559. Plusieurs critiques du projet de loi concernaient directement la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (1), alors que d'autres critiques soulignaient l'absence de tout contrôle dans certaines hypothèses (2).

1) Les critiques émises à l'encontre de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

560. Des critiques ont concerné la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. C'est notamment le cas de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme qui, dans son avis, indiquait qu' « *il va également de soi que l'indépendance de la Commission* [CNCTR] *doit être garantie dans son fonctionnement, sa composition et les moyens qui lui sont alloués pour mener à bien sa mission. A cet égard, la CNCDH se doit d'exprimer ses plus vives réserves* »[744]. Parmi les principales critiques, l'absence d'une réelle indépendance et d'un fonctionnement collégial (a), le manque de moyens (b) et l'absence de centralisation (c).

a/ Une composition manquant d'indépendance et de collégialité

561. La composition même de la CNCTR a fait l'objet de critiques : tout d'abord le nombre de membres, puis la qualité de ces derniers. Certains observateurs, comme le Conseil d'État, ont émis des recommandations pour avoir une « *composition resserrée de cinq personnalités indépendantes et disponibles et une présence à temps plein* »[745]. La présence des parlementaires peut poser problème, comme pour d'autres autorités administratives indépendantes, notamment du fait de leur disponibilité. En effet, les membres de la CNCTR doivent pouvoir se réunir en formation plénière dans un délai restreint, mais les parlementaires ne sont pas toujours disponibles.

562. Les parlementaires choisis ont cependant pleinement répondu aux attentes, en assurant une permanence et une astreinte parlementaire. Selon un conseiller du Président de la CNCTR, « *les parlementaires apportent au débat* »[746].

744 C.N.C.D.H., Avis du 16 avril 2015 sur le projet de loi relatif au renseignement, *précité*, p. 17, § 32.
745 Conseil d'État, Avis sur un projet de loi relatif au renseignement précité, p. 4, § 9.
746 Entretien.

563. D'autres réserves portaient sur la prise de décision individuelle par le Président ou un des membres parmi les membres magistrats (issus de la Cour de cassation ou du Conseil d'État). Cependant, même avec un effectif restreint, il aurait été difficile de maintenir en permanence le collège des membres afin de statuer sur l'ensemble des demandes. Tous les membres sont informés des décisions par le Président ou le membre magistrat. La CNCTR peut se réunir à la demande du Président ou si deux membres en font la demande. La collégialité est donc assurée pour fixer la jurisprudence de la Commission et dès lors que « *la validité de la demande n'est pas certaine* »[747].

b/ Un manque de moyens face à une augmentation des demandes

564. Comme cela a été montré, la question des moyens mis à la disposition de la CNCTR a été débattue par les parlementaires au moment de l'adoption de la loi renseignement. L'article L833-4 du code de la sécurité intérieure prévoyait une mention pour imposer un budget de fonctionnement, mais cette disposition a été jugée contraire à la Constitution car empiétant sur les prérogatives des lois de finances.

565. La CNCTR a débuté son activité début octobre 2015 avec quinze agents et un premier budget (pour l'année 2016) qui était de 3 millions d'euros. Ces moyens humains et financiers peuvent paraître insuffisants en comparaison avec d'autres autorités administratives indépendantes. Ainsi, le budget de la CNCTR est quinze fois moins important que celui du Conseil supérieur de l'audiovisuel et le nombre d'agents de la CNCTR est neuf fois moins important que celui du Défenseur des droits[748]. Comme l'indiquent certains observateurs : « *le souci réside dans le fait que les moyens humains et techniques de la CNCTR, étant, pour l'heure, largement sous-dimensionnés pour une telle tâche, il a été décidé de procéder par un examen simplifié et groupé, le temps de pourvoir aux besoins de l'instance de contrôle* »[749].

747 Article L832-3 alinéa 2 du Code de la sécurité intérieure.
748 TESQUET, Olivier, « CNCTR à rien ? », *Telerama*, 30 novembre 2016.
749 FOLLOROU, Jacques, « Les 11 700 fiches « S » pour islamisme mises sous surveillance », *Le Monde*, 4 février 2016.

566. Au regard de l'évolution du nombre de missions de la CNCTR, l'étude du projet de loi de finances pour 2017 est l'occasion pour les parlementaires d'étudier les moyens alloués à la Commission. Ainsi, au Sénat, le rapporteur général souligne : « *l'exposé sommaire de l'amendement précise que pour permettre à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de mener à bien ses missions pour sa deuxième année d'activité, les crédits qui lui sont alloués doivent être augmentés afin de procéder aux deux recrutements prévus. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit, pour la CNCTR, un budget de 2,12 millions d'euros. Le Gouvernement a proposé d'augmenter les dépenses de personnel correspondant à deux ETPT* »[750].

567. En parallèle, une augmentation considérable des demandes d'avis préalables était à prévoir au regard des nouvelles missions confiées à la CNCTR, à l'élargissement des techniques au second cercle des services de renseignement, et aux délais très restreints pour rendre les décisions (24 heures dans la majorité des cas). Le cumul de ces trois raisons (moyens limités, augmentation des demandes, délai restreint pour rendre un avis) pouvait légitimement laisser dubitatif sur l'étendue du contrôle de légalité et de proportionnalité voulu par les parlementaires.

568. Cependant, dans son premier rapport d'activité[751], la CNCTR confirme l'augmentation du nombre d'agents. Début octobre 2015, la CNCTR a débuté ses missions avec les anciens agents de la CNCIS, au nombre de six. En octobre 2016, la CNCTR comptait quinze agents. Dans son deuxième rapport, le Président de la CNCTR affirme que « *le renforcement des effectifs de la CNCTR, engagé dès la fin de l'année 2015 et poursuivi tout au long des années 2016 et 2017, a permis de développer, tant en qualité qu'en quantité, le contrôle* »[752]. Au Sénat, à l'occasion de l'étude du projet de loi de finances pour 2018, le rapporteur pour avis de la Commission des lois rappelait que le Président de la CNCTR estimait avoir « *atteint un régime de croisière en 2017* »[753].

750 Sénat, Rapport général n° 140 fait au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2017, adopté par l'Assemblée nationale, M. Dominique DE LEGGE, 24 novembre 2016, p. 29.
751 C.N.C.T.R., Premier rapport d'activité 2015/2016, p. 60.
752 C.N.C.T.R., Deuxième rapport d'activité 2017, p. 6.
753 Sénat, Avis n° 114 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2018, M. Loïc HERVÉ, 23 novembre 2017, p. 27.

c/ L'absence de centralisation des données

569. Lors de l'étude du projet de loi relatif au renseignement, des députés avaient insisté sur la centralisation des données, mais le ministre de l'Intérieur, devant la Commission des Lois à l'Assemblée nationale, avait indiqué être d'accord « *sur la nécessité de la centralisation des données, étant entendu que celle-ci ne peut pas conduire à des risques opérationnels* […]. *Le Gouvernement prend devant vous l'engagement de réfléchir ensemble aux moyens de minimiser l'éparpillement* […]. *Limiter au maximum le nombre de sites pour permettre que le contrôle soit effectif est une préoccupation majeure et convergente du Gouvernement et du Parlement* »[754]. Au Sénat, un amendement prévoyait d'inscrire dans la loi le principe d'une « *centralisation de l'ensemble des données en un seul endroit* »[755] mais ce dernier sera finalement rejeté, toujours pour des motifs de sécurité.

570. La loi renseignement prévoit à l'article L822-1 du Code de la sécurité intérieure que « *Le Premier ministre organise la traçabilité de l'exécution des techniques autorisées* […] *et définit les modalités de la centralisation des renseignements collectés* [...] ». L'absence de centralisation des données recueillies représente une charge plus importante de travail pour la CNCTR. En effet, cela nécessite des opérations de contrôle directement dans les locaux des services de renseignement des premier et second cercles. Les détracteurs de la CNCTR estiment que « *des données dispersées entre différents services ralentiraient ou étoufferaient le pouvoir de contrôle de la commission* »[756].

571. Dans son premier rapport d'activité, la CNCTR est revenue sur la problématique de la centralisation des renseignements recueillis en précisant que « *pour que la CNCTR puisse réellement disposer de l'accès permanent, complet et direct aux renseignements collectés prévu par la loi et, partant, pour qu'elle puisse effectivement contrôler la mise en œuvre des nouvelles techniques, la centralisation des renseignements collectés est indispensable* »[757]. Elle pose également ses trois conditions pour que la centralisation puisse « *être réussie* » :

754 Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, p. 170.
755 Sénat, Amendement COM170, Projet de loi renseignement.
756 CLAVEL, Geoffroy, « Loi Renseignement : la CNCTR, garde-fou ou cache-sexe de la surveillance de masse ? », *Huffingtonpost*, 5 mai 2016.
757 C.N.C.T.R., Premier rapport d'activité 2015/2016, p. 78.

1. « *mettre en place des systèmes d'information* » et « *exploiter des réseaux de communications solides, capables* […] *d'acheminer* […] *des données d'un volume important* […] et] *de satisfaire les exigences de sécurité régissant la transmission d'informations couvertes par le secret de la défense nationale* »[758],
2. permettre aux agents d'exploiter les renseignements à distance (pour « *contrôler que l'exploitation est conforme à la finalité fondant l'autorisation et que les données sont détruites dans les délais fixés par la loi* »)[759],
3. « *faire du GIC l'organe de centralisation des renseignements collectés par les services dits du « second cercle » ainsi que par les services spécialisés dits du « premier cercle » qui le souhaiteraient, tandis que la DGSI et la DGSE centraliseraient les renseignements recueillis pour leur propre compte* »[760].

572. Dans son deuxième rapport d'activité, la CNCTR a insisté de nouveau sur la centralisation en considérant qu'il s'agissait d' « *un lourd chantier essentiel au contrôle, qui progresse mais demeure inachevé* »[761]. Rappelant les conditions évoquées dans son premier rapport, elle « *estime achevé le dispositif de centralisation pour l'accès aux données de connexion en temps différé, l'accès aux données de connexion en temps réel, la mise en œuvre de traitements automatisés sur des données de connexion, la géolocalisation en temps réel, le balisage et les interceptions de sécurité via le GIC* »[762]. Pour les autres techniques, le chantier technique – mené principalement par le GIC – serait encore en cours.

573. La CNCTR insiste également sur la traçabilité de l'exploitation des données, corollaire de la centralisation, estimant que « *la rédaction des relevés de mise en œuvre, également dénommés « fiches de traçabilité », s'était améliorée au cours de l'année 2017* » mais également que les pratiques des services étaient « *encore perfectibles* » en ajoutant que « *l'accomplissement de cette exigence légale dans les meilleurs délais est nécessaire pour un exercice fluide et régulier du contrôle* », invitant enfin les services de renseignement « *à développer, en concertation avec la commission, des dispositifs de traçabilité complets et fiables, permettant de contrôler la régularité de l'exploitation des données recueillies* »[763].

758 *Ibid*., p. 79.
759 *Ibid*.
760 *Ibid*., p. 80.
761 C.N.C.T.R., Deuxième rapport d'activité 2017, p. 62.
762 *Ibid*., pp. 63-64.
763 Ibid., pp. 65-66.

2) L'absence de contrôle dans plusieurs hypothèses

574. Le projet de loi renseignement, instaurant la CNCTR, avait prévu des exceptions au contrôle de cette dernière. Ainsi, les procédures d'urgence d'absolue et d'urgence opérationnelle (a) avaient légalement autorisé la mise en œuvre de techniques sans contrôle préalable, mais la CNCTR était également incompétente pour les mesures de surveillance internationale (b) et les techniques par voie hertzienne (c).

a/ Les procédures d'urgence absolue et d'urgence opérationnelle

575. Deux procédures d'exception étaient initialement prévues par la loi : une procédure d'urgence absolue, prévue à l'article L821-5 du code de la sécurité intérieure[764] et une procédure d'urgence dite opérationnelle, prévue à l'article L821-6 du code de la sécurité intérieure[765]. La loi prévoyait ainsi de légaliser les pratiques tolérées par la CNCIS.

576. Lors de l'examen de la loi, le Conseil constitutionnel a validé la procédure d'urgence absolue, c'est-à-dire la mise en œuvre d'une technique de renseignement avec l'autorisation du Premier ministre mais sans l'avis préalable de la CNCTR, cette dernière étant informée sans délai et devant recevoir dans les vingt-quatre heures du Premier ministre les « *éléments de motivation de l'autorisation ainsi que ceux justifiant le caractère d'urgence absolue* ». Le Conseil constitutionnel estime que, par les garanties mises en œuvre (à savoir que cette procédure ne peut être mise en œuvre si elle nécessite l'introduction dans un lieu privé à

764 Article L825-1 du Code de la sécurité intérieure : « *En cas d'urgence absolue et pour les seules finalités mentionnées aux 1° et 4° et au a du 5° de l'article L811-3, le Premier ministre, ou l'une des personnes déléguées mentionnées à l'article L821-4, peut délivrer de manière exceptionnelle l'autorisation mentionnée au même article L821-4 sans avis préalable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Il en informe celle-ci sans délai et par tout moyen. Le Premier ministre fait parvenir à la commission, dans un délai maximal de vingt-quatre heures à compter de la délivrance de l'autorisation, tous les éléments de motivation mentionnés audit article L821-4 et ceux justifiant le caractère d'urgence absolue au sens du présent article* ».

765 Article L821-6 du Code de la sécurité intérieure : « *En cas d'urgence liée à une menace imminente ou à un risque très élevé de ne pas pouvoir effectuer l'opération ultérieurement, les appareils ou dispositifs techniques mentionnés aux articles L851-5* [dispositif technique permettant la localisation en temps réel d'une personne, d'un véhicule ou d'un objet] *et L851-6* [recueil, par un appareil ou un dispositif technique, des données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisation ainsi que les données relatives à la localisation des équipements terminaux] *et au II de l'article L852-1* [appareil ou dispositif technique afin d'interception des correspondances émises ou reçues par un équipement terminal] *peuvent, de manière exceptionnelle, être installés, utilisés et exploités sans l'autorisation préalable mentionnée à l'article L821-4 par des agents individuellement désignés et habilités. Le Premier ministre, le ministre concerné et la CNCTR en sont informés sans délai et par tout moyen. Le Premier ministre peut ordonner à tout moment que la mise en œuvre de la technique concernée soient interrompue et que les renseignements collectés soient détruits sans délai* ».

usage d'habitation et qu'elle est réservée à certaines finalités et à certaines techniques), les « *dispositions de l'article L821-5 du Code de la sécurité intérieure ne portent pas d'atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances* »[766].

577. Cependant, le Conseil constitutionnel a censuré la procédure d'urgence dite opérationnelle, c'est-à-dire la mise en œuvre d'une technique de renseignement sans autorisation préalable du Premier ministre. Le Conseil constitutionnel estime « *qu'à l'inverse des autres procédures dérogatoires, y compris celle instituée par l'article L821-5 du même code, la procédure prévue par l'article L821-6 permet de déroger à la délivrance préalable d'une autorisation par le Premier ministre ou par l'un de ses collaborateurs directs habilités* […] *; que, par suite, les dispositions de l'article L821-6 portent une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances ; que les dispositions de l'article L821-6 du code de la sécurité intérieure doivent être déclarées contraires à la Constitution* »[767].

578. Dans les faits, le Premier ministre n'a eu recours qu'à une seule reprise à la procédure d'urgence absolue, en décembre 2015, et « *la Commission a été immédiatement informée* […] *et tous les éléments de fait et de droit lui ont été communiqués pour justifier le recours à cette procédure exceptionnelle* »[768].

b/ Les mesures de surveillance internationale

579. La mise en œuvre de certaines techniques de recueil de renseignement échappait au contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. La loi votée par le Parlement prévoyait en effet des dispositions spécifiques pour les mesures de surveillance internationale. Prévues à l'article L854-1 du code de la sécurité intérieure, il était spécifié que « *le Premier ministre ou l'une des personnes déléguées* […] *peut autoriser, aux seules fins de protection des intérêts fondamentaux de la Nation,* […] *la surveillance des communications qui sont émises ou reçues à l'étranger. Les mesures prises à ce titre sont exclusivement régies par le présent article* ». Le reste de l'article renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions d'exploitation, de conservation et de

766 Conseil constitutionnel, *Décision n° 2015-713 D.C. précitée*, cons. n° 25.
767 *Ibid*., cons. n° 29.
768 C.N.C.T.R., Premier rapport d'activité 2015/2016, p. 56.

destruction des renseignements collectés, tout comme la traçabilité et le contrôle de la CNCTR. Les mesures de surveillance internationale n'étaient donc pas soumises à l'avis préalable – donc au contrôle *a priori* – de la CNCTR. Cependant, elles demeuraient sous son contrôle *a posteriori*.

580. Dans sa décision relative à la loi renseignement, le Conseil constitutionnel a cependant jugé certaines de ces dispositions contraires à la Constitution. Les juges ont estimé qu' « *en ne définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés* […]*, ni celles du contrôle par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées* […] *le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* »[769].

581. Très rapidement, l'Assemblée nationale a étudié une proposition de loi[770] pour « *inscrire au niveau législatif les dispositions qui devaient initialement figurer dans un décret en Conseil d'État* »[771]. Le texte est rapidement adopté par l'Assemblée nationale.

582. Au Sénat, le président de la Commission des lois, a également déposé une proposition de loi[772]. Saisi par le président du Sénat pour avis, le Conseil d'État estime que « *de nombreuses garanties* […] *sont désormais déterminées par la loi elle-même* » et que la proposition de loi « *répond aux exigences qui découlent de la décision du Conseil constitutionnel* »[773]. Le Conseil d'État souligne les différences que le législateur a souhaité maintenir avec le régime de droit commun : ainsi, l'autorisation du Premier ministre se fait sans accord préalable de la CNCTR, les autorisations délivrées peuvent être collectives et l'absence de recours juridictionnel direct possible. Cependant, les juges estiment que « *ces différences sont justifiées à la fois par la différence de situation entre les personnes résidant sur le territoire français et celles résidant à l'étranger, par la différence corrélative des*

769 Conseil constitutionnel, *Décision n° 2015-713 D.C. précitée*.
770 Assemblée nationale, Proposition de loi n° 3 042 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, 9 septembre 2015.
771 Assemblée nationale, Rapport n° 3 066 fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, Mme Patricia ADAM, 16 septembre 2015, p. 6.
772 Sénat, Proposition de loi n° 700 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, 21 septembre 2015.
773 Conseil d'État, Avis n° 390 578 sur une proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, 15 octobre 2015, § 1.

techniques de surveillance qui doivent être employées, ainsi que par la nature propre des missions de surveillance qui sont exercées à l'étranger »[774].

583. La commission mixte paritaire aboutit à un texte qui est adopté le 5 novembre 2015 par les deux assemblées, soit moins d'un mois après le dépôt de la proposition de loi. Le Conseil constitutionnel, saisi par les sénateurs qui lui demandent « *de se prononcer sur la conformité au droit au respect de la vie privée, au secret des correspondances et au droit à un recours juridictionnel effectif* »[775], valide l'intégralité des nouvelles dispositions . La loi sera par la suite promulguée le 30 novembre 2015[776].

c/ L'exception hertzienne

584. La loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances[777] avait établi deux catégories d'interceptions (ordonnées par l'autorité judiciaire et les interceptions de sécurité) et avait également mis en place la CNCIS, compétente pour le contrôle des interceptions de sécurité. Cependant, une exception au contrôle de la CNCIS était prévue par l'article 20[778] de la loi : la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne.

585. Cette exception au contrôle a été confirmée à plusieurs reprises par la CNCIS, et ce dès son premier rapport d'activité[779] en estimant que cet article 20 « *a pour objet d'exclure du champ d'application de la loi les mesures générales de surveillance et de contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne, effectuées par les pouvoirs publics aux seules fins de défense des intérêts nationaux.* […] *Le gouvernement aurait pu considérer, sans qu'il soit nécessaire de le préciser, que ces opérations étaient par leur nature même, exclues du champ d'application de la loi comme constituant l'exercice de sa mission générale de police des ondes* […]. *Il lui est apparu souhaitable dans un souci de transparence que la loi rappelle expressément l'existence de cette mission de surveillance tout en l'excluant du champ d'application des dispositions relatives à l'autorisation et au contrôle des*

774 *Ibid*., § 2.
775 Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-722 D.C. du 26 novembre 2015, *Loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales*.
776 Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, J.O.R.F. du 1er décembre 2015, p. 22 185.
777 Loi n° 94-646 du 10 juillet 1991, *précitée*.
778 Article 20 de la loi du 10 juillet 1991 : « *Les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne ne sont pas soumises aux dispositions des titres Ier et II de la présente loi* ».
779 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour les années 1991/1992.

interceptions de sécurité ». L'ordonnance du 12 mars 2012[780] a codifié l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 à l'article L241-3 du code de la sécurité intérieure, reprenant la même rédaction, confirmant ainsi l'exception au contrôle.

586. Cette position de la CNCIS a été reprise dans chacun de ses rapports, en apportant parfois certaines précisions. En effet, la CNCIS indique que son incompétence ne porte que sur « *les mesures générales de surveillance des ondes incombant au gouvernement pour la seule défense des intérêts nationaux* » en ajoutant que l'article L241-3 du code de la sécurité intérieure « *ne peut servir de base à la mise en œuvre d'interceptions de communications individualisables et portant sur une menace identifiée* », à défaut « *pareille utilisation reviendrait en effet à contourner les dispositions encadrant les interceptions de sécurité* »[781].

587. La CNCIS, dans son dernier rapport annuel d'activité, s'était ouvertement prononcée pour l'abandon de cette exception par la loi renseignement « *sa suppression, envisagée de façon assez consensuelle dans le cadre des travaux relatifs à la loi sur le renseignement de 2015, n'a finalement pas été votée par le Parlement, ce qui est particulièrement regrettable* »[782]. En effet, la loi renseignement[783] a repositionné l'article L241-3 du code de la sécurité intérieure à l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure, en reprenant la même rédaction et en confirmant l'exception au contrôle.

588. En mai et juin 2016, trois associations (La Quadrature du Net, French Date Network et la Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs) ainsi qu'un fournisseur d'accès à internet (Igwan.net) ont saisi le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de quatre décrets, pris en application de la loi renseignement[784]. Les requérants sollicitaient le renvoi au Conseil constitutionnel de la question de la conformité de l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure aux dispositions constitutionnelles. Le Conseil d'État

780 Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 13 mars 2012, p. 4 533.
781 C.N.C.I.S., Rapport d'activité pour les années 2014-2015, p. 134.
782 *Ibid*., p. 137.
783 Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015, *précitée*.
784 **Décret n° 2015-1185** du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement, **Décret n° 2015-1211** du 1er octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État, **Décret n° 2015-1639** du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L811-4 du code de la sécurité intérieure, **Décret n° 2016-67** du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement.

estime que la question « *présente un caractère sérieux* » et qu'« *il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée* »[785].

589. Dans sa décision, le juge constitutionnel rappelle que « *pour être conformes à la Constitution, les atteintes à ce droit* [respect de la vie privée et secret des correspondances] *doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* »[786]. Estimant que l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure n'est soumis ni aux dispositions relatives au renseignement, ni à celles du code de procédure pénale, et qu'elles « *permettent aux pouvoirs publics de prendre des mesures de surveillance et de contrôle de toute transmission empruntant la voie hertzienne, sans exclure que puissent être interceptées des communications ou recueillies des données individualisables* »[787], le Conseil constitutionnel souligne également que les finalités et la nature des mesures ne sont pas suffisamment définies et que les dispositions « *ne soumettent le recours à ces mesures à aucune condition de fond ni de procédure et n'encadrent leur mise en œuvre d'aucune garantie* »[788]. Le Conseil constitutionnel juge que « *les dispositions contestées portent une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances résultant de l'article 2 de la Déclaration de 1789* […] *l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure doit être déclaré contraire à la Constitution* »[789].

590. Pour éviter des conséquences immédiates, le Conseil constitutionnel, conformément à l'article 62 de la Constitution, reporte la date de l'abrogation de l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure au 31 décembre 2017 et donne ainsi un délai au législateur pour prendre en compte la déclaration d'inconstitutionnalité. Cependant, il précise que « *les dispositions de l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure ne sauraient être mises en œuvre sans que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement soit régulièrement informée sur le champ et la nature des mesures prises en application de cet article* »[790].

785 Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 22 juillet 2016, n° 394922, 394925, 397844 et 397581.
786 Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-590 Q.P.C. du 21 octobre 2016, *La Quadrature du Net et autres*, cons. n° 3.
787 *Ibid*., cons. n° 6.
788 *Ibid*., cons. n° 8.
789 *Ibid*., cons. n° 9.
790 *Ibid*., cons. n° 12.

591. Dans une délibération du 10 novembre 2016, les membres de la CNCTR ont pris acte de cette nouvelle mission confiée temporairement par le Conseil constitutionnel en précisant que « *la CNCTR examine avec chacun des services concernés les modalités précises lui permettant d'être régulièrement informée des mesures prises par eux en application de l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure* »[791]. Dans la même délibération, la CNCTR reprend à son compte la position de la CNCIS en estimant que « *l'article L811-5 du code ne peut avoir pour effet de faire échapper l'une quelconque des techniques de renseignement prévues par la loi du 24 juillet 2015 au régime d'autorisation préalable et de contrôle établi* »[792].

592. Le Gouvernement a réagi à cette déclaration d'inconstitutionnalité. La CNCTR a donné son avis sur deux articles du projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure. Si une nouvelle exception hertzienne est prévue par le projet de loi, celle-ci est « *d'ampleur nettement plus limitée* »[793]. Le Conseil d'État a également rendu un avis sur le projet de loi en estimant que le projet de loi répond désormais aux exigences posées par le Conseil constitutionnel (mises en œuvre pour la finalité de défense et de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, pas d'intervention sur un réseau géré par un opérateur de communication électronique, limitation aux conversations dont les utilisateurs ne peuvent ignorer qu'elles sont audibles par toute personne utilisant la même fréquence,…).

593. La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme[794] a donc modifié le régime des mesures de surveillance de certaines communications hertziennes et confirmé l'existence d'une nouvelle exception pour les services de renseignement mais également pour certaines unités de l'armée, tout en prenant en compte les remarques et restrictions émises par le Conseil constitutionnel.

791 C.N.C.T.R., Délibération n° 2/2016 du 10 novembre 2016.
792 *Ibid*.
793 C.N.C.T.R., Délibération n° 4/2017 du 9 juin 2017.
794 Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, J.O.R.F. du 31 octobre 2017, texte n° 1.

B/ Des critiques atténuées par la dense activité de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

594. Les rapports publics de la CNCTR, prévus par la loi, sont particulièrement riches d'enseignements. Ils apportent de très nombreuses précisions sur le fonctionnement concret et la doctrine de cette nouvelle autorité administrative indépendante, entrée en fonction en octobre 2015 (1), mais également sur l'étendue des contrôles *a priori* (2) et *a posteriori* (3).

1) Les précisions indispensables sur le fonctionnement concret et la doctrine de la CNCTR

595. Une des premières informations est que la CNCTR a « *assuré, sans interruption, le contrôle des techniques de renseignement jusqu'alors suivies par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* »[795]. La CNCTR a construit sa doctrine et a également instauré un nouvel indicateur de surveillance (a), tout en suivant le développement des contingents (b).

a/ Une doctrine en construction, prise en compte par les services, et l'instauration d'un nouvel indicateur de surveillance

596. La CNCTR, durant sa première année de fonctionnement, « *a eu une intense activité doctrinale, qu'elle a veillé à porter à la connaissance du Premier ministre ainsi que des ministres et des services concernés* »[796]. La CNCTR a consacré une part importante de son premier rapport à la présentation de la réglementation en vigueur, reprenant et expliquant les dispositions de la loi renseignement, celles de la loi sur les mesures de surveillance des communications électroniques internationales, mais également l'ensemble des décrets d'application.

597. La CNCTR s'est octroyée la possibilité de « *mener un dialogue constructif avec les services de renseignement* », notamment dans l'hypothèse où la demande reçue apparaît comme « *insuffisamment motivée, difficile à apprécier ou d'une légalité incertaine* »[797]. Dans ce cas de figure, la CNCTR demande des informations complémentaires.

795 C.N.C.T.R., Premier rapport d'activité 2015/2016, p. 8.
796 *Ibid.*, p. 9.
797 *Ibid*., p. 64.

598. La CNCTR a également décidé de motiver les avis défavorables qu'elle rendait pour « *faire apparaître la doctrine de la commission* »[798]. De plus, même sur des avis favorables, la commission se garde la possibilité d'ajouter des observations.

599. L'étude du nombre d'avis défavorables rendus par la Commission durant ses trois premières années de fonctionnement montre une diminution. Cette diminution s'explique notamment « *par la volonté manifestée par les services demandeurs de se conformer à la doctrine de la CNCTR, soit en présentant des demandes mieux proportionnées à la défense ou à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation justifiant le recours aux techniques de renseignement, soit en renonçant à présenter des demandes vouées à la désapprobation de la commission* »[799].

	2016	**2017**	**2018**
Nombre d'avis défavorables	1 263	786	569
% de l'ensemble des avis	6,9 %	3,6 %	2,1 %

600. La CNCTR a créé un nouvel outil d'évaluation de la surveillance : le nombre de personnes surveillées au cours d'une année. Dès son premier rapport, la Commission a institué cet indicateur pour « *donner une mesure des atteintes portées à la vie privée de personnes pour les motifs tenant à la défense ou à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation limitativement prévus* »[800]. Cependant, les accès aux données de connexion en temps différé ne sont pas pris en compte par cet indicateur puisque cette technique « *la moins intrusive de toutes celles prévues* […] *est en effet conçue non tant comme une mesure de surveillance que comme une mesure préparatoire à des mesures de surveillance* »[801].

	2016	**2017**	**2018**
Nombre de personnes surveillées	20 360	21 386	22 038

798 *Ibid*.
799 C.N.C.T.R., Deuxième rapport d'activité 2017, p. 49.
800 C.N.C.T.R., Premier rapport d'activité 2015/2016, p. 73.
801 *Ibid*.

b/ L'augmentation du contingentement des interceptions de sécurité et la création de nouveaux contingentements

601. La CNCIS avait présenté dans ses différents rapports d'activité les augmentations successives du nombre d'interceptions de sécurité autorisées simultanément, ainsi que la répartition par ministère[802]. Ce contingentement avait été introduit par la loi de 1991 et a été repris par la loi de 2015.

602. Une nouvelle augmentation avait été actée par le Premier ministre en octobre 2015, à la suite de la loi renseignement, puis une dernière évolution a été adoptée en 2017. La CNCTR, dans une délibération du 26 avril 2017 a donné un avis favorable à l'augmentation sollicitée par le Premier ministre « *eu égard, d'une part, à l'aggravation de la menace terroriste, et d'autre part, à la faculté de recourir aux interceptions de sécurité désormais ouverte aux services du ministre de la justice chargés du renseignement pénitentiaire* »[803].

Ministères	**Contingent en 1991** (Création CNCIS)	**Contingent en 2014** (Fin d'activité CNCIS)	**Contingent en 2015** (Création CNCTR)	**Contingent en 2017**	**Contingent en 2018**
Défense	232	285	320	320	400
Intérieur	928	1 785	2 235	2 545	3 000
Budget	20	120	145	145	150
Justice	-	-	-	30	50
Total	**1 180**	**2 190**	**2 700**	**3 040**	**3 600**

603. Un contingentement a également été mis en place par la loi renseignement de 2015 pour le recueil des données de connexion via les ISMI catchers. Effectivement, l'article L851-6 du code de la sécurité intérieure précise que « *le nombre maximal d'appareils ou de dispositifs techniques* […] *pouvant être utilisés simultanément est arrêté par le Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. La décision fixant ce contingent et sa répartition entre les ministres […] est*

802 Cf. § sur la C.N.C.I.S.
803 C.N.C.T.R., Délibération n° 3/2017, 26 avril 2017.

portée à la connaissance de la commission ». Saisi d'un projet, la CNCTR a, dans une délibération classifiée du 18 décembre 2015, donné son avis sur le projet de contingent. Les recommandations de la Commission ont été suivies par le Premier ministre qui a, par un arrêté du 15 janvier 2016, fixé le contingent à 60 utilisations d'ISMI catchers simultanément.

Ministères	**Contingent en 2016**
Défense	20
Intérieur	35
Budget	5
Total	**60**

604. Une autre technique a été soumise à un contingentement : l'accès administratif en temps réel aux données de connexion. En effet, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité sur l'accès administratif en temps réel aux données de connexion. La loi de 2016 prorogeant l'état d'urgence[804] avait élargi le recueil en temps réel à des personnes « *appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation* » si ces dernières étaient « *susceptibles de fournir des informations* »[805].

605. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a jugé que pour la personne individuellement désignée, la mise en œuvre de la technique est assortie de réelles garanties et qu'elle « *exclut l'accès au contenu des correspondances* […] *le grief tiré de la méconnaissance du droit au secret des correspondances doit être écarté* »[806]. Cependant, le juge constitutionnel a estimé que pour l'élargissement de cette procédure qui peut s'appliquer

804 Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, J.O.R.F. du 22 juillet 2016, texte n°2.

805 Article L851-2, modifié par la loi n° 2016-987 : « *I – Dans les conditions prévues au chapitre I du titre II du présent livre et pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, peut être individuellement autorisé le recueil en temps réel, sur les réseaux des opérateurs et des personnes mentionnés à l'article L851-1, des informations ou documents mentionnés au même article L851-1 relatifs à une personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace. Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'une ou plusieurs personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation, celle-ci peut être également accordée individuellement pour chacune de ces personnes. II – L'article L821-5 n'est pas applicable à une autorisation délivrée en application du présent article* ».

806 Conseil constitutionnel, Décision n° 2017-648 Q.P.C. du 4 août 2017, *La Quadrature du Net et autres*, cons. n° 6.

à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation, « *le législateur a permis que fasse l'objet de cette technique de renseignement un nombre élevé de personnes* » et que « *faute d'avoir prévu que le nombre d'autorisations simultanément en vigueur doive être limité, le législateur n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée* »[807]. Les juges ont accordé un report des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité au 1er novembre 2017 afin de permettre au législateur de prendre en compte la décision.

606. La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme[808] a pris en compte les remarques du Conseil constitutionnel en insérant à l'article L851-2 du code de la sécurité intérieure les dispositions suivantes qui établissent donc un nouveau contingent : « *Le nombre maximal des autorisations délivrées en application du présent article en vigueur simultanément est arrêté par le Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. La décision fixant ce contingent et sa répartition entre les ministres* […] *ainsi que le nombre d'autorisations d'interceptions délivrées sont portés à la connaissance de la commission* ».

607. Le Premier ministre a donc saisi la CNCTR sur un projet fixant ce contingent à 500. Dans une délibération classifiée du 7 décembre 2017, la commission a donné un avis favorable à ce chiffre, après l'avoir comparé au nombre d'interceptions de sécurité autorisées dans le cadre de la prévention du terrorisme. Le Premier ministre, dans une décision du 8 janvier 2018, a fixé à 500 le nombre maximal de recueils de données de connexion en temps réel pouvant être autorisés simultanément.

Ministères	**Contingent en 2018**
Défense	50
Intérieur	430
Budget	20
Total	**500**

807 *Ibid*., cons. n° 11.
808 Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017, *précitée*.

2) Le contrôle *a priori* : priorité de la CNCTR

608. Le contrôle *a priori* de la CNCTR est une nouveauté, bien que dans les faits, celui-ci existe depuis plusieurs années. Ce contrôle *a priori* a pour objectif « *de garantir que les éventuelles atteintes portées à la vie privée sont proportionnées à la gravité des menaces ou au caractère fondamental des enjeux invoqués* »[809]. Certaines évolutions ou précisions ont été apportées par la CNCTR, telles que l'examen des demandes préalables et le délai de réponse (a), l'adaptation des avis rendus et le suivi des avis par le Premier ministre (b), le nombre d'avis et les finalités invoquées (c) ou encore l'élargissement du contrôle *a priori* aux mesures de surveillance internationale (d).

a/ L'examen des demandes préalables et le délai de réponse

609. Ce contrôle prend la forme d'un avis préalable à l'autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement par le Premier ministre. La CNCTR a développé un examen de « *légalité externe* », qui concerne la forme (« *compétence de l'auteur de la demande, régularité de la procédure et, surtout, caractère suffisant de la motivation, qui doit être circonstanciée* »[810]) et un examen de « légalité interne », qui concerne le fond (« *adéquation de la demande aux missions confiées au service de renseignement demandeur ; sincérité de la motivation et exactitude des faits sur lesquels elle s'appuie ; justification de la demande au regard des finalités invoquées* […] *; proportionnalité des atteintes portées à la vie privée* »[811]).

610. La Commission insiste également, lors de son examen préalable, sur le « *critère dit de subsidiarité »*[812], à savoir « *l'impossibilité de recueillir les renseignements recherchés par un autre moyen légalement autorisé* »[813]. Ce critère permet à la Commission de s'assurer que les techniques les plus intrusives ne sont utilisées qu'en dernier recours et confirme donc une certaine hiérarchie entre les techniques et l'atteinte au respect de la vie privée.

809 C.N.C.T.R., Premier rapport d'activité 2015/2016, p. 62.
810 *Ibid*., p. 63.
811 *Ibid*.
812 *Ibid*.
813 *Ibid*.

611. La loi donne un délai de quarante-huit heures à la CNCTR pour statuer, ou soixante-douze heures si la Commission délibère en formation collégiale (demandes relatives à une profession protégée, demandes entraînant l'introduction dans un lieu d'habitation ou qui ont pour but le recueil de données ou, enfin, pour toute « *question nouvelle ou sérieuse* »). La CNCTR confirme que les avis ont toujours été rendus dans les délais prévus par la loi. L'augmentation des effectifs a ensuite permis à la CNCTR de mettre en place progressivement une permanence 7jours/7 et 24heures/24.

612. La CNCTR a également repris à son compte une pratique de la CNCIS : les « *demandes présentées comme prioritaires* […] *motivées par la prévention du terrorisme* »[814]. Dans le cadre de cette procédure prioritaire, la commission peut « *rendre des avis en moins d'une heure en moyenne* »[815].

b/ L'adaptation des avis de la CNCTR et le suivi des avis par le Premier ministre

613. Comme c'était le cas avec la CNCIS, la CNCTR s'est donnée la possibilité d'émettre des avis favorables avec restrictions, principalement sur la durée de l'autorisation. Cette solution permet à la Commission de « *limiter l'usage de la technique à la durée d'un événement ponctuel* […] *ou d'inciter le service bénéficiaire à identifier rapidement une personne surveillée mais dont l'identité était inconnue lors de la première mise en œuvre* »[816].

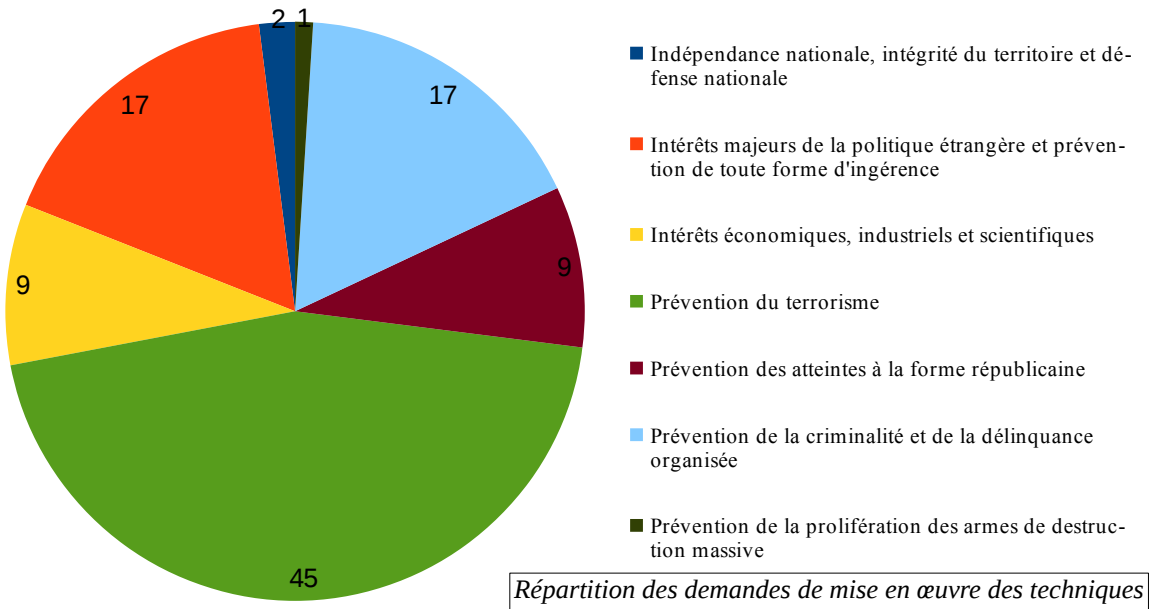
614. Il paraît nécessaire de préciser que les avis défavorables de la CNCTR ont systématiquement été suivis par le Premier ministre depuis l'entrée en vigueur de la loi renseignement, le 3 octobre 2015.

814 *Ibid*, p. 62.
815 *Ibid*.
816 *Ibid*., p. 64.

c/ Le nombre d'avis et l'étude des finalités invoquées

Nombre d'avis préalables rendus par technique	Année 2016	Année 2017	Année 2018
Accès aux données de connexion en temps différé	47 117	48 628	46 184
Géolocalisation en temps réel	2 426	3 751	5 191
Interceptions de sécurité	8 137	8 758	10 562
Autres techniques	9 408	9 295	11 361
Total	**67 088**	**70 432**	**73 298**

615. Le deuxième rapport d'activité permet à la CNCTR de présenter la répartition des finalités invoquées pour l'année 2017, marquée principalement par la prévention du terrorisme, qui représente près de la moitié des demandes de mises en œuvre de techniques de renseignement. C'est le même constat qui est réalisé pour l'année 2018.



Répartition des demandes de mise en œuvre des techniques de renseignement par finalités pour l'année 2018.

d/ L'augmentation de compétence de la CNCTR dans le contrôle *a priori* des mesures de surveillance internationale

616. En plus de sa mission de contrôle *a priori* initialement prévue par la loi renseignement de juillet 2015, la CNCTR, après avoir été sollicitée par le Premier ministre, s'est également chargée d'exercer le même contrôle *a priori* pour l'exploitation des données recueillies au titre de la surveillance internationale, bien que la loi ne prévoyait pas cette hypothèse. En effet, « *la CNCTR a accepté, par deux délibérations classifiées adoptées en formation plénière les 28 avril et 19 mai 2016, d'exercer un contrôle a priori* […] *sur les demandes d'exploitation des communications interceptées au III de l'article L854-2 du code de la sécurité intérieure* »[817]. Cette extension de compétences était prévue pour une phase expérimentale mais a été par la suite validée puisque la CNCTR, dans son deuxième rapport d'activité, précise que « *cette mission de contrôle porte également sur les mesures de surveillance des communications électroniques internationales, en vertu de l'article L854-9* »[818]. Le Sénat confirme également la validation de cette expérimentation dans un avis sur le projet de loi de finances pour 2018 en affirmant que « *l'expérimentation menée par la CNCTR à partir du printemps 2016 s'est révélée concluante. La commission a approuvé en mars 2017 les conditions pérennisant ce contrôle a priori* »[819].

3) Le développement permanent du contrôle *a posteriori*

617. La mission de contrôle *a posteriori* est dévolue à la CNCTR afin que cette dernière s'assure du respect du cadre légal dans la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement. Ce contrôle inclut la vérification de l'existence d'une autorisation avant toute mise en œuvre, mais également le suivi des techniques autorisées par le Premier ministre. Plusieurs évolutions méritent d'être soulignées, comme l'évolution des recueils de données et l'effort de la centralisation (a), le développement d'un contrôle sur place et sur pièces (b) ou la mise en œuvre d'un processus pour les irrégularités constatées (c).

817 *Ibid*., p. 45.
818 C.N.C.T.R., Deuxième rapport d'activité 2017, p. 44.
819 Sénat, Avis n° 114, *op. cit.*, p. 28.

a/ L'évolution des recueils et de la centralisation

618. Au titre de l'article L833-2 du code de la sécurité intérieure, la CNCTR dispose d'un « a*ccès permanent, complet et direct aux relevés de mise en œuvre, aux registres prévus par la loi* […] *aux renseignements collectés ainsi qu'aux transcriptions et extractions effectuées par les services bénéficiaires* ». L'établissement de ces recueils n'a pas soulevé de difficulté particulière pour les données de connexion en temps différé, les géolocalisations et les interceptions de sécurité. Ces recueils sont suivis par le groupement interministériel de contrôle de manière centralisée. Pour les données de connexion en temps réel, la CNCTR a souhaité pouvoir bénéficier d'un « *accès permanent, complet, direct et immédiat* » à ces données, en pouvant accéder aux locaux du GIC[820]. Cette demande a été acceptée.

619. Pour les autres techniques de renseignement, comme cela a été observé par l'absence de centralisation, le contrôle centralisé informatique s'est étendu à une nouvelle technique – le balisage – en janvier 2017 sous l'égide du GIC. Cependant, si la centralisation des autres techniques est un « *lourd chantier essentiel au contrôle* », ce dernier « *progresse mais demeure inachevé* »[821]. Dans son troisième rapport d'activité pour l'année 2018, la CNCTR constate plusieurs avancées puisqu'en 2018, « *certains services de renseignement ont avancé de manière significative dans la construction de dispositifs permettant la centralisation des renseignements au niveau de leur administration centrale, en particulier dans le développement d'applications informatiques unifiées et cohérentes pour conserver et traiter les données* »[822]. De plus, le GIC a poursuivi la construction « *d'un dispositif technique permettant à tous les services de renseignement de centraliser dans son système d'information les paroles ou les images captées* […] *ainsi que, à terme, les données informatiques captées ou recueillies* »[823].

820 C.N.C.T.R., Délibération n° 1/2016 du 14 janvier 2016.
821 C.N.C.T.R., Deuxième rapport d'activité 2017, p. 62.
822 C.N.C.T.R., Troisième rapport d'activité 2018, p. 81.
823 *Ibid*.

b/ Le développement des contrôles sur place et sur pièces

620. Les contrôles au sein des services de renseignement, ou d'organes comme le GIC, se sont développés, notamment grâce à l'augmentation des moyens humains de la CNCTR. Ainsi, les premiers mois d'activité de la CNCTR ont permis de mettre en place un contrôle par semaine, puis rapidement deux contrôles par semaine. En 2016, soixante opérations de contrôle ont été réalisées, plus de cent trente en 2017 et cent vingt en 2018.

621. Ces opérations de contrôle ont d'abord eu un objectif pédagogique, pour « *faire connaître les solutions adoptées par la Commission* »[824], puis les contrôles se sont portés sur « *des affaires sélectionnées par la commission en fonction de leur importance, de leur caractère représentatif ou des difficultés qu'elles soulèvent* »[825]. Les membres de la Commission se sont également déplacés en 2016 au sein des locaux du GIC (locaux parisiens et locaux en province) afin de pouvoir « *expliquer et diffuser la doctrine de la commission* »[826]. En 2017, le Président de la CNCTR s'est déplacé accompagné d'un membre de la commission dans douze sites du GIC.

622. Au cours de la première année d'exercice, l'ensemble des services de renseignement des premier et deuxième cercles ont été contrôlés par la CNCTR, principalement sur la mise en œuvre des techniques de recueil ne pouvant pas être contrôlées par le contrôle des recueils. Au cours de la deuxième année, la CNCTR a réparti inégalement les contrôles, privilégiant une attention sur les services les plus importants qui peuvent être contrôlés plusieurs fois par mois, notamment la direction générale de la sécurité extérieure et la direction générale de la sécurité intérieure.

623. La loi renseignement de 2015 a donné la possibilité à la CNCTR d'effectuer un contrôle inopiné directement dans les locaux des services de renseignement. Cependant, le choix de la CNCTR s'est porté, du moins pour ces trois premières années, sur des contrôles anticipés pour lesquels les services sont prévenus. L'objectif recherché par la CNCTR est « *d'aborder des dossiers précis et d'expliquer les points de doctrine de la commission* » et pour ce faire, « *les affaires et sujets particulièrement abordés* […] *sont communiqués au service quelques jours à l'avance, ce qui lui permet de réunir les informations nécessaires et*

824 C.N.C.T.R., Premier rapport d'activité 2015/2016, p. 80.
825 *Ibid*., p. 81.
826 *Ibid*., p. 78.

de prévoir la présence des agents pertinents »[827]. D'ailleurs, pour pouvoir établir un dialogue entre les services et la CNCTR, des référents au sein de chaque service de renseignement ont été instaurés.

624. Un contrôle *a posteriori* donne lieu systématiquement à la rédaction d'un compte rendu qui est mis à la disposition de l'ensemble des membres de la commission. Cela permet éventuellement d'organiser des débats sur certaines difficultés rencontrées et ainsi parfaire la doctrine. Ces contrôles sur place et sur pièces n'ont « *révélé aucune irrégularité sérieuse* »[828] et la CNCTR n'a pas eu à mettre en œuvre son pouvoir de recommandation en vue d'une interruption ou d'une destruction des données illégalement recueillies.

c/ Les irrégularités constatées par la CNCTR et le processus mis en place

625. La première irrégularité soulignée par la CNCTR est celle de la conservation des données recueillies suite à la mise en œuvre des ISMI catchers. Comme le souligne la commission, conformément à l'article L851-6 du code de la sécurité intérieure, « *seules les données de connexion recueillies qui se rapportent à l'autorisation accordée se voient appliquer la durée de droit commun de conservation* […] *En revanche, les données de connexion recueillies qui sont sans rapport avec l'autorisation doivent être détruites au terme d'un délai spécial plus bref de quatre-vingt-dix jours* ». Après plusieurs rappels, la CNCTR a procédé à de nouveaux contrôles et elle a « *constaté que les services concernés se conformaient en définitive à ses préconisations* »[829].

626. Une autre irrégularité a été constatée quant à la gestion des extractions et des transcriptions de renseignements. En effet, sûrement de par l'expérience du groupement interministériel de contrôle, la commission souligne le suivi rigoureux qui est effectué en matière d'interceptions de sécurité. Cependant, pour les nouvelles techniques introduites par la loi renseignement, elle souligne que les extractions et transcriptions « *produites lors de l'exploitation d'informations recueillies par la mise en œuvre de nouvelles techniques de renseignement méritent d'être encadrées par des procédures plus strictes* »[830].

827 C.N.C.T.R., Deuxième rapport d'activité 2017, p. 57.
828 *Ibid*., p. 59.
829 C.N.C.T.R., Premier rapport d'activité 2015/2016, p. 81.
830 *Ibid*., pp. 81-82.

627. Enfin, la commission a pu constater une conservation de certaines données au-delà du délai légal (principalement justifié par une qualification erronée impliquant un délai de destruction différent). Elle a également veillé systématiquement à faire cesser la mise en œuvre d'une technique de renseignement à l'encontre d'une personne visée par l'ouverture d'une procédure judiciaire.

628. A l'occasion de sa deuxième année de fonctionnement, la Commission a précisé le processus qu'elle entendait mettre en œuvre en cas d'irrégularité : si la Commission constate, lors d'un contrôle *a posteriori*, une irrégularité elle effectue « *un rappel de la règle de droit* » au service concerné, privilégiant « *une gestion des anomalies concertée avec les services* »[831]. Dans l'hypothèse où le service ne réagirait pas – situation face à laquelle la CNCTR ne s'est jamais retrouvée – un courrier serait adressé au chef du service et au ministre de tutelle. Et, en l'absence de réaction, la Commission interviendrait directement auprès du Premier ministre via une recommandation. Enfin, « *faute de mise en conformité avec le cadre légal après cette ultime démarche, la voie de recours contentieux devant le Conseil d'État serait ouverte à la CNCTR* »[832].

629. En 2018, la CNCTR n'a constaté qu'une seule irrégularité et a donc fait usage de son pouvoir de recommandation pour que les renseignements ainsi collectés soient détruits. Le motif de l'irrégularité était une méconnaissance de « *la portée d'une autorisation accordée par le Premier ministre* » puisque l'autorisation « *destinée à surveiller une personne au sein d'un groupe d'individus avait été mise en œuvre à l'encontre d'une autre personne* »[833].

630. La CNCTR a par ailleurs profité de son rapport public pour s'interroger sur « *l'encadrement légal des échanges de données entre les services de renseignement français et leurs partenaires étrangers* ». En effet, le cadre légal tel qu'issu de la loi renseignement exclut tout contrôle sur les échanges entre les services de renseignement français et étrangers. Cette règle, dite du « tiers-service », n'a été que très peu abordée par les parlementaires mais, selon la CNCTR, « *le droit français paraît en retrait par rapport aux législations en vigueur dans d'autres États membres de l'Union européenne comparables à la France* »[834].

831 C.N.C.T.R., Deuxième rapport d'activité 2017, p. 59.
832 *Ibid*, p. 60.
833 C.N.C.T.R., Troisième rapport d'activité 2018, p. 76.
834 *Ibid*., p. 53.

CONCLUSION DU CHAPITRE

631. Particularité du droit français, les autorités administratives indépendantes occupent désormais une place incontournable dans le dispositif de contrôle de l'administration, principalement dans le respect des droits et libertés des citoyens.

632. La spécialisation de plusieurs de ces autorités administratives indépendantes leur permet d'être efficace dans les opérations de contrôle qu'elles mènent au quotidien. Les services de renseignement sont conscients de cette efficacité et pour nombre d'entre eux, les contrôles effectués notamment par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et par la Commission nationale de l'informatique et des libertés sont les plus poussés[835].

835 Entretiens.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

633. Les contrôles administratifs, qu'ils soient hiérarchiques ou indépendants, sont les contrôles qui ont, durant plusieurs années, été les seuls à exister face à l'activité des services de renseignement. Le développement législatif important et la montée en puissance du renseignement de ces dix dernières années ont conduit chacun des acteurs chargés du contrôle administratif à intensifier leurs structures.

634. Ces contrôles sont les plus intrusifs et ils permettent de s'assurer du respect du cadre légal dans la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement et, plus largement, dans le respect du droit et des libertés. Leur action est cependant confortée par le développement de nouveaux contrôles externes, notamment parlementaires et juridictionnels.

DEUXIÈME PARTIE :
LES CONTRÔLES EXTERNES

635. Les pouvoirs législatif et judiciaire constituent, avec le pouvoir exécutif, les trois piliers d'une démocratie. Si le contrôle des services de renseignement est – depuis plusieurs décennies – l'apanage du pouvoir exécutif, dans ses deux déclinaisons contrôle interne et contrôle des autorités administratives indépendantes, il était devenu compliqué au XXI^{ème} siècle de maintenir le Parlement et les juges à l'écart de cette politique publique en plein essor.

636. Ainsi, le Parlement, chargé en grande partie d'effectuer un contrôle de l'exécutif, s'est progressivement doté d'un organe spécifique pour contrôler les services de renseignement. Ce dispositif s'est ainsi ajouté aux outils que les parlementaires peuvent mettre en œuvre pour contrôler le Gouvernement (Chapitre 1). Le juge a longtemps eu à connaître de l'activité des services de renseignement lorsque ces derniers effectuaient des opérations devenues illégales. Mais, la loi renseignement du 24 juillet 2015 a instauré une nouveauté en créant une formation spécialisée au sein du Conseil d'État, chargée du contrôle de la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 :
LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE
DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

637. Le Parlement a une double mission : voter la loi et contrôler l'action du Gouvernement. En France, c'est l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958, modifié par la réforme constitutionnelle de 2008[836], qui définit le rôle du Parlement : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». Une politique publique peut être définie comme un ensemble de directives données par le Gouvernement à l'administration dans un domaine ou sur une thématique particulière.

638. Afin de mener à bien sa mission de contrôle, le Parlement dispose de plusieurs outils qui, pour certains, sont inscrits directement dans la Constitution : le contrôle de l'intervention des forces armées à l'étranger (article 35[837]), les séances réservées au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (article 48[838]) ou encore la possibilité de créer des commissions d'enquête pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation (article 51-2[839]) ; le Parlement est assisté par la Cour des comptes dans le contrôle de l'action du Gouvernement (article 47-2[840]).

836 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, J.O.R.F. du 24 juillet 2008, p. 11 890.

837 Article 35 de la Constitution : « *La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.* [...] ».

838 Article 48 de la Constitution, alinéa 4 : « […] *Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques*. […] ».

839 Article 51-2 de la Constitution : « *Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée* ».

840 Article 47-2 de la Constitution : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.* [...] ».

639. L'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires[841], ayant force de loi conformément à l'ancien article 92 de la Constitution, précise les règles pratiques du mécanisme parlementaire, notamment dans sa fonction de contrôle. Ainsi, l'article 5bis de cette ordonnance définit les prérogatives des commissions parlementaires permanentes ou spéciales. L'article 6 précise le fonctionnement des commissions d'enquête, « *formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées* ».

640. Une des particularités de la V^{ème} République réside dans l'importante marge de manœuvre dont dispose l'exécutif, et plus particulièrement le Président de la République, dans deux politiques publiques : les affaires étrangères et la défense. Cette suprématie, étroitement liée à la thématique particulière des services de renseignement, rend le contrôle de cette politique publique particulièrement complexe.

641. L'idée d'un contrôle parlementaire sur le renseignement est une question ancienne qui est réapparue à plusieurs reprises sous la V^{ème} République. Avant d'observer la mise en place et le fonctionnement d'un organe spécifiquement dédié au contrôle parlementaire du renseignement (Section 2), il convient d'étudier la place des parlementaires dans le contrôle des services de renseignement (Section 1).

841 Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, J.O.R.F. du 18 novembre 1958, p. 10 335.

Section 1 : La place limitée des parlementaires dans le contrôle du renseignement

642. Le Parlement a pour mission de contrôler l'action du gouvernement et des différentes politiques publiques mises en œuvre par ce dernier. La spécificité du renseignement en fait une politique publique particulière pour laquelle les outils traditionnels du contrôle parlementaire s'avèrent limités (§1), bien qu'un premier contrôle spécifique – relatif à l'utilisation des fonds spéciaux – ait pu fonctionner pendant plusieurs décennies (§2).

§1 : Les limites du contrôle parlementaire traditionnel

643. Les parlementaires bénéficient de nombreux outils pour contrôler le Gouvernement. Ces outils trouvent leur origine dans la Constitution, dans les lois, ou encore dans la pratique et le développement des relations entre le Gouvernement et le Parlement depuis 1958. Si ces outils sont nombreux (A), ils peuvent cependant s'avérer limités face au renseignement (B).

A/ La mission de contrôle parlementaire du Gouvernement

644. Le Parlement bénéficie, pour accomplir cette mission de contrôle du Gouvernement, de plusieurs outils. Comme le précise Eric Thiers, le contrôle parlementaire est « *un pouvoir presque sans entraves* »[842]. Il a été montré que la réforme constitutionnelle de 2008 allait dans le sens d'un développement du rôle du Parlement. L'intitulé même du comité en charge de proposer des mesures - « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions » - laissait entendre un rôle accru pour les parlementaires. Parmi les propositions pour renforcer le rôle du Parlement, la limitation de l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution ou encore la maîtrise de l'ordre du jour, désormais partagée.

645. Le contrôle parlementaire s'effectue d'abord dans le processus législatif (qualité des lois), mais également dans l'application de ces lois. Ce contrôle est réalisé notamment grâce à plusieurs organes, parmi lesquelles les commissions permanentes (1). Puis, le Parlement dispose d'outils spécifiques dans le contrôle et l'information, tels que les missions temporaires et les questions écrites et orales (2), ou encore les commissions d'enquêtes (3). Enfin, le Parlement participe au contrôle de l'exécutif dans le cadre du fonctionnement de

842 THIERS, Eric, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n°134, pp. 71 à 81, 2010.

certaines autorités administratives indépendantes et émet un vote dans le cadre de certaines nominations présidentielles (4).

1) Le rôle majeur des commissions permanentes

646. Ces commissions ont chacune un domaine d'action spécifique. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, elles sont limitées au nombre de huit par assemblée, au lieu de six (article 43 de la Constitution[843]) et ce sont les assemblées elles-mêmes qui fixent la composition et le mode de désignation de ces commissions.

647. Au sein de l'Assemblée nationale, deux commissions permanentes interviennent directement ou indirectement sur la thématique du renseignement : la Commission de la Défense nationale et des forces armées et la Commissions des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Au Sénat, les deux commissions permanentes qui suivent la politique publique du renseignement sont la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

648. A l'occasion de l'examen d'un texte, une commission permanente est saisie. Depuis 2008, le renvoi à une commission spéciale est devenu l'exception. Les autres commissions permanentes ont la possibilité de se prononcer pour avis sur le texte. Ces rapports sont particulièrement intéressants et apportent une réelle plus-value sur le fond des thématiques abordées.

649. A plusieurs reprises, les commissions permanentes ont eu à donner des avis sur des projets ou propositions de loi liés au renseignement. Parmi les exemples récents marquants, les rapports relatifs à la **loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019** (pour le Sénat : rapport au fond de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces

843 Article 43 de la Constitution : « *Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. A la demande du gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet* ».

armées[844] et avis de la Commission des finances[845] et de la Commission des lois[846] ; et pour l'Assemblée nationale : rapport au fond de la Commission de la défense nationale et des forces armées[847] et avis de la Commission des affaires étrangères, de la Commission des finances[848] et de la Commission des lois[849]) ou encore les rapports relatifs à la **loi renseignement de 2015** (pour l'Assemblée nationale : rapport au fond de la Commission des lois[850] et avis de la Commission de la Défense nationale et des forces armées[851] et pour le Sénat : rapport au fond de la Commission des lois[852] et avis de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées[853]).

650. La fonction de contrôle des commissions permanentes est également importante car elles « *assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement* »[854]. Afin de réaliser cette mission d'information et de contrôle, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ont la possibilité de

844 Sénat, Rapport n° 50 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, M. Jean-Louis CARRÈRE, 8 octobre 2013.

845 Sénat, Avis n° 53 présenté au nom de la Commission des finances sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, M. Yves KRATTINGER, 9 octobre 2013.

846 Sénat, Avis n° 56 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, M. Jean-Pierre SUEUR, 9 octobre 2013.

847 Assemblée nationale, Rapport n° 1 551 fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, Mmes Patricia ADAM et Geneviève GOSSELIN-FLEURY, 14 novembre 2013.

848 Assemblée nationale, Avis n° 1 537 présenté au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, M. Jean LAUNAY, 12 novembre 2013.

849 Assemblée nationale, Avis n° 1 531 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, M. Patrice VERCHÈRE, 6 novembre 2013.

850 Assemblée nationale, Rapport n° 2 697 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Jean-Jacques URVOAS, 2 avril 2015.

851 Assemblée nationale, Avis n° 2 691 fait au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Philippe NAUCHE, 31 mars 2015.

852 Sénat, Rapport n° 460 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Philippe BAS, 20 mai 2015.

853 Sénat, Avis n° 445 présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 13 mai 2015.

854 Article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale.

« *convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire* »[855]. Les **auditions** conduites par les commissions permanentes peuvent être liées au travail législatif mais elles peuvent également être informatives.

651. Pour illustrer ces prérogatives en matière de renseignement, le directeur du renseignement militaire a été auditionné pour la première fois par la Commission de la défense nationale et des forces armées et la Commission des Finances de l'Assemblée nationale à la fin de l'année 2000[856]. Début 2013, la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale a procédé à plusieurs auditions de responsables des services spécialisés de renseignement, notamment la Direction du renseignement militaire (DRM)[857], la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)[858] et la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)[859].

652. Depuis une loi de juin 1996[860] et de manière temporaire, le Parlement peut confier aux commissions permanentes les mêmes prérogatives qu'aux commissions d'enquête.

653. Dans chacune des assemblées, la **commission chargée des finances** joue un rôle particulier, renforcé depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001[861]. En effet, selon l'article 57 de cette loi organique, les commissions chargées des finances « *suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ». Cette mission de contrôle est confiée aux présidents de chacune des commissions, aux rapporteurs généraux mais également aux

855 Article 5 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires précitée.

856 Assemblée nationale, Réponse de M. le ministre de la Défense à la question écrite n° 58 592 de M. Bernard CHARLES, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 7 mai 2001, p. 2 704 : « *Ainsi, au cours de l'automne 2000, le directeur du renseignement militaire a été auditionné pour la première fois par la commission de la défense nationale et des forces armées ainsi que par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale* ».

857 Assemblée nationale, Audition du général Didier BOLELLI, directeur du renseignement militaire au ministère de la Défense, Compte rendu, Commission de la défense nationale et des forces armées, 19 février 2013.

858 Assemblée nationale, Audition du préfet Érard CORBIN DE MANGOUX, directeur général de la sécurité extérieure au ministère de la Défense, Compte rendu, Commission de la défense nationale et des forces armées, 20 février 2013.

859 Assemblée nationale, Audition de M. Patrick CALVAR, directeur central du renseignement intérieur au ministère de l'Intérieur, Compte rendu, Commission de la défense nationale et des forces armées, 26 février 2013.

860 Loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, J.O.R.F. du 15 juin 1996, p. 8 911.

861 Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O.R.F. du 2 août 2001, p. 12 480.

rapporteurs spéciaux. Ils bénéficient de prérogatives élargies avec la possibilité de procéder « *à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles* ».

654. En matière budgétaire, la politique publique du renseignement est complexe à contrôler au regard de ses crédits répartis au sein de plusieurs programmes et missions, comme l'explique Philippe Rousselot, conseiller-maître à la Cour des comptes pour qui « *les différents services relevant de la sécurité nationale sont aujourd'hui dispersés dans le budget de l'État. Cet éparpillement* […] *ne peut que freiner la mise en œuvre d'une gestion cohérente des services* », précisant que « *les composantes du renseignement, lorsqu'elles sont identifiées, sont réparties entre quatre missions budgétaires et six programmes* »[862].

655. Au sein de la commission des finances du Sénat, cinq rapporteurs spéciaux suivent et contrôlent les crédits des services de renseignement : un sénateur pour la mission « Défense » (chargé du suivi de la DGSE, de la DPSD et de la DRM), un sénateur pour les programmes sécurité « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » (chargé du suivi de la DGSI, de la DRPP, du SCRT et de la SDAO), deux sénateurs pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (chargés du suivi de la DNRED et de TRACFIN) et enfin un sénateur pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (chargé du suivi spécifique des fonds spéciaux)[863].

656. Dans ce contrôle budgétaire de l'action du gouvernement, le Parlement peut être assisté par la Cour des comptes, conformément à l'article 47-2 de la Constitution, introduit par la réforme constitutionnelle de 2008.

862 ROUSSELOT, Philippe, « Quel budget pour les services ? », *L'ENA hors les murs*, n°442, pp. 26-28, juin 2014.

863 Sénat, Rapport d'information n° 36 fait au nom de la Commission des finances sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes Police nationale et Gendarmerie nationale, M. Philippe DOMINATI, 7 octobre 2015, pp. 52-53.

2) Les missions d'information et les questions orales et écrites

657. Les commissions permanentes ont la prérogative de constituer des **missions d'information temporaires**. Ces missions portent « *notamment sur les conditions d'application d'une législation* »[864]. A l'issue de son travail, la mission présente un rapport d'information dont la publication est autorisée ou non par la commission permanente.

658. Il existe plusieurs exemples de missions d'information en lien avec le renseignement, parmi lesquels la mission d'information sur la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme[865] . Mais, un des exemples les plus marquants de mission d'information relative au renseignement est celle sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, menée par les députés Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère[866]. Ce rapport, particulièrement complet, précise, dès son introduction, que les rapporteurs ont « *conscience d'inaugurer une nouvelle pratique dans le cadre d'un exercice optimalisé de leur mission première, de répondre aux attentes légitimes qu'ont soulevées certaines affaires récentes impliquant des services de renseignement* »[867].

659. Un autre outil du contrôle direct du Gouvernement par les parlementaires est constitué par les **questions écrites et orales**. Ces questions sont « *les instruments parlementaires les plus anciens de contrôle de l'activité du Gouvernement* » et constituent « *la forme la plus directe de contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement* »[868]. Prévu dès 1958 par l'article 48 de la Constitution[869], ce mécanisme est reconnu par Michel Debré comme « *une arme fondamentale du contrôle parlementaire* »[870].

660. Il existe depuis 1958 les questions orales (avec ou sans débat) et les questions écrites. Ces questions sont publiées au journal officiel et le Gouvernement y apporte (ou non) des réponses. A plusieurs occasions, des questions relatives aux services de renseignement ont ainsi été posées au Gouvernement. Plusieurs exemples montrent l'intérêt des parlementaires

864 Article 145 du Règlement Assemblée nationale.
865 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 716 déposé par la Commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme, M. Michel DELEBARRE, 6 juillet 2004.
866 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022, *op. cit.*
867 *Ibid.*, p. 8
868 Assemblée nationale, Fiche de synthèse n°51 « Les questions ».
869 Article 48 de la Constitution : « *Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ».
870 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 27 mai 1959, p. 558.

pour cette thématique. Dès 1985, deux députés s'interrogeaient sur l'instauration d'un contrôle parlementaire[871][872]. Une de ces deux questions a entraîné une réponse du Gouvernement par la voix du Premier ministre qui précisait que « *plusieurs pays occidentaux ont* […] o*rganisé un contrôle parlementaire de leurs services secrets. Ce contrôle, même s'il est difficile, est nécessaire dans une démocratie* »[873], la deuxième question étant restée sans réponse.

661. La thématique du contrôle parlementaire a de nouveau entraîné des questions en 1996[874], puis en 2001[875]. D'autres questions se concentrent sur les moyens dévolus aux différents services[876], ou encore sur leur organisation[877]. Au Sénat, les questions écrites ou orales sur le renseignement sont également fréquentes et sur les mêmes thématiques : le

871 Question écrite n° 73 794 du député Henri BAYARD, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 9 septembre 1985, p. 4 176 : « *Ayant entendu la déclaration de M. le Premier ministre du 27 août 1985 dans laquelle il a annoncé qu'il demandait aux ministres de l'Intérieur et de la Défense de fournir au Parlement un rapport annuel sur l'activité des services secrets, souhaiterait qu'il lui précise si le dit rapport n'est pas contradictoire avec précisément le caractère secret qui entoure ce qui touche à la défense nationale, ou s'il ne se bornera qu'à des généralités, qui dans ce cas-là enlève l'intérêt qui pourrait s'y rattacher* ».

872 Question écrite n° 74 691 de M. Pierre-Bernard COUSTE, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 30 septembre 1985, p. 4 512 : « *Demande à M. le Premier ministre s'il peut comparer l'organisation des services secrets dans les différents pays occidentaux, et quels sont les États qui pratiquent un contrôle parlementaire dans ce domaine. Il souhaiterait savoir si l'affaire Greenpeace va contraindre le Gouvernement à modifier l'organisation des services français, et quelles sont les modifications envisagées ; un contrôle parlementaire va-t-il être instauré, quand et selon quelles modalités ? ».*

873 Réponse de M. le Premier ministre à la question écrite n° 73 794 du député Henri BAYARD, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 30 septembre 1985, p. 4 553.

874 Question écrite n° 41 270 de M. Pierre PASCALLON, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 15 juillet 1996, p. 3 746. : « *N'est-il pas temps d'envisager, selon des modalités à définir, l'instauration d'un contrôle parlementaire des différentes activités de ses services ?* ».

875 Question écrite n° 58 592 de M. Bernard CHARLES, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 5 mars 2001, p. 1 306 : « *Il souhaiterait connaître* […] *si elle* [la France] *entend, à l'instar de ce que font nos voisins européens, participer à la mise en place d'une commission nationale parlementaire sur les services de renseignement (qui est une demande récurrente)* ».

876 Question écrite n° 98 184 de M. Pierre MOREL A L'HUISSIER, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 27 juin 2006, p. 6 738 : « *Attire l'attention de M. le ministre de la Défense sur les services de renseignements français. Il demande de bien vouloir lui présenter l'organisation des services français de renseignement ainsi que leurs moyens respectifs* ».

877 Question écrite n° 25 364 de Mme Julia DIDIER, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 17 juin 2008, p. 5 021 : « *Demande à Mme la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales si elle peut faire le point sur la nouvelle architecture actuellement mise en œuvre des services de renseignement et de contre-espionnage en France* ».

développement d'un contrôle parlementaire[878][879], les moyens alloués aux services[880] ou leur organisation[881]. Les réponses, lorsqu'elles sont apportées par le Gouvernement, donnent un éclairage aux parlementaires sur des réformes en cours ou sur les perspectives des services de renseignement.

662. Les questions au Gouvernement ont cependant connu plusieurs évolutions, notamment avec l'apparition des questions d'actualité au Gouvernement en 1974, désormais prévues à l'article 75 *Bis* du règlement du Sénat[882] et à l'article 15 du règlement de l'Assemblée nationale[883] qui sont, contrairement aux questions écrites ou orales, « *ni déposées, ni notifiées, ni préalablement publiées* ». Ces questions d'actualité sont l'occasion pour les parlementaires d'interroger les membres du Gouvernement sans préparation et sur tous les sujets. Suivies par de nombreuses personnes, les questions liées aux services de renseignement se font souvent l'écho des médias lorsque des « affaires » liées à ces services sont dévoilées.

878 Question écrite n° 16 671 de M. Nicolas ABOUT, J.O.R.F. - Sénat du 18 juillet 1996, p. 1 787 : « *Attire l'attention de M. le Premier ministre sur l'évolution, ces dernières années, des services de renseignement et sur leurs relations avec le Parlement. […] Une telle importance dans notre politique nationale de défense et la fin de l'ère de l'espionnage politique […] militent en faveur d'une certaine démocratisation de ces organes de renseignement. Cela passe nécessairement par la mise en place d'une certaine forme de contrôle parlementaire* ».

879 Question écrite n° 432 de M. Hubert HAENEL, J.O.R.F. - Sénat du 3 juillet 1997, p. 2 169 : « *Un contrôle parlementaire doit être exercé sur les activités des renseignements généraux et de la direction de la sûreté du territoire et lui demande s'il estime le contrôle nécessaire et dans l'affirmative de lui indiquer selon quelles modalités il pourrait être organisé* ».

880 Question écrite n° 25 989 de M. Louis SOUVET, J.O.R.F. - Sénat du 18 janvier 2007, p. 110 : « *Il lui demande s'il entend renforcer les moyens dans le domaine du renseignement via des effectifs supplémentaires* ».

881 Question écrite n° 1 334 de M. Xavier PINTAT, J.O.R.F. - Sénat du 2 août 2007, p. 1 361 : « *Attire l'attention de M. le Premier ministre sur la réorganisation des services de renseignement annoncée par le Président de la République […] et demande de préciser les prochaines étapes du rapprochement de nos différents services et si la refonte de nos services s'accompagnera d'une remise à plat des statuts militaires et civils des personnels y travaillant* ».

882 Article 75 *Bis* du Règlement du Sénat : « *L'ordre du jour du Sénat comporte, une fois par semaine, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité* ».

883 Article 15 du Règlement de l'Assemblée nationale : « *II – Les questions au Gouvernement ont un caractère spontané ; elles ne sont ni déposées, ni notifiées, ni publiées* ».

663. Ainsi, plusieurs questions ont été posées pendant l'affaire du « *Rainbow Warrior* » qui a directement impliqué la DGSE[884][885][886]. D'autres questions ont été adressées au Gouvernement après les révélations de l'affaire des « fadettes » impliquant la DCRI[887][888]. Enfin, après les attentats qui ont touché la France en 2015, le Gouvernement a été interrogé à plusieurs reprises, en janvier 2015[889] puis en novembre 2015[890].

3) Les commissions d'enquête : un outil puissant du contrôle parlementaire

664. Les commissions d'enquête (chargées de « *recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés* »[891]) et les commissions de contrôle (chargées d' « *examiner la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales* »[892]) ont été unifiées en 1991[893] avec pour seule appellation : commission d'enquête, puis constitutionnalisées par la révision du 23 juillet 2008[894] à l'article 51-2 de la Constitution.

884 Question au gouvernement n° 1 354 de M. Michel DEBRÉ, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 3 octobre 1985, p. 2 559 : « *L'affaire dite Greenpeace a causé du tort à la France* […] *Comment avez-vous laissé engager cette affaire ?* ».

885 Question au gouvernement n° 1 362 de M. François D'AUBERT, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 3 octobre 1985, p. 2 566 : « *Pourriez-vous indiquer à l'Assemblée nationale selon quelle procédure votre cabinet et vous-même suivez les affaires de renseignement ?* […] *Seriez-vous disposé à donner instruction au général Jean SAULNIER, chef d'état-major des armées, de rompre le troublant mutisme qu'il observe* […] *alors même* […] *qu'il aurait, en tant que chef d'état-major particulier du Président de la République, débloqué les fonds nécessaires au sabotage du Rainbow Warrior ?* ».

886 Question au gouvernement n° 1 382 de M. Pascal CLEMENT, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 17 octobre 1985, p. 3 109.

887 Question au gouvernement n° 2667 de M. Jean-Marc AYRAULT, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 11 novembre 2010, p. 8 314 : « *Plusieurs journaux ont accusé la Direction centrale du renseignement intérieur* […] *d'avoir organisé la surveillance de journalistes* […] *Cette accusation est particulièrement grave, car les faits reprochés constituent une atteinte intolérable à la liberté et à l'indépendance de la presse* ».

888 Question au gouvernement n° 3 553 de Mme Aurélie FILIPPETTI, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 19 octobre 2011, p. 6 308 : « *La protection des sources des journalistes a été piétinée, de même que la loi de 1991 sur les interceptions de sécurité car jamais la commission qui contrôle ces interceptions n'a été saisie. Si elle l'avait été, elle aurait refusé son aval* ».

889 Question au gouvernement n° 443G de M. Cédric PERRIN, J.O.R.F. - Sénat du 16 janvier 2015, p. 156 : « *Monsieur le ministre de l'Intérieur, comment comptez-vous remédier à la « faille » béante évoquée par le Premier ministre lui-même ?* […] *Quel rôle ont joué la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et le cabinet du Premier ministre dans l'interruption des écoutes d'un des frères Kouachi ?* ».

890 Question au gouvernement n° 664G de M. Michel BOUTANT, J.O.R.F. - Sénat du 27 novembre 2015, p. 11 701 : « *Ma question, M. le Premier ministre, porte précisément sur les 5 000 emplois de policiers et gendarmes qui ont été annoncés. Quelle répartition entre les services est envisagée pour ces nouveaux moyens humains ?* ».

891 Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, J.O.R.F. du 18 novembre 1958, p. 10 335.

892 *Ibid*.

893 Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires, J.O.R.F. du 23 juillet 1991, p. 9 727.

894 Loi constitutionnelle n° 2008-724, *précitée*.

665. Cet article 51-2 de la Constitution prévoit que les commissions d'enquête, « *pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation »,* peuvent être créées au sein de chaque assemblée « *pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information* ». La mise en place d'une commission d'enquête relève de la seule compétence du Parlement et la proposition de résolution doit « *déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* »[895].

666. Limitée dans le temps à six mois, une commission d'enquête ne peut pas non plus porter sur des faits qui font l'objet de poursuites judiciaires. L'étendue du contrôle des commissions d'enquête est importante. Les parlementaires ont un droit de citation directe pour auditionner toutes les personnes dont l'audition est jugée utile. Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent également leur contrôle « *sur pièces et sur place* » et « *tous les renseignements de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis* »[896].

667. Les commissions d'enquête sont très souvent liées à l'actualité. Plusieurs exemples de commissions d'enquête liées directement ou indirectement aux services de renseignement méritent d'être détaillés, en distinguant celles du Sénat (a) de celles de l'Assemblée nationale (b).

a/ Les Commissions d'enquête du Sénat

668. A l'initiative des sénateurs, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission de contrôle parlementaire sur le fonctionnement du service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) a été déposée le 2 décembre 1971 afin de contrôler les « *conditions dans lesquelles le SDECE répond à la nécessité pour l'État d'être informé sur tous les problèmes intéressant sa sécurité extérieure sans que ses agents puissent compromettre la dignité nationale* »[897]. Cette proposition est finalement devenue caduque faute d'adoption.

895 Article 137 du Règlement de l'Assemblée nationale et Article 11 du Règlement du Sénat et instruction générale du bureau.
896 *Ibid*.
897 Sénat, Proposition de résolution n° 54 tendant à la création d'une commission de contrôle parlementaire sur le fonctionnement du service de documentation extérieure et de contre-espionnage, J.O.R.F. – Sénat du 2 décembre 1971, p. 2 641.

669. Une autre proposition a été déposée le 19 juin 1973 pour créer une commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques afin de « *vérifier les missions imparties à ces services, les moyens en personnels et en matériels qui leur sont affectés, apprécier d'une façon détaillée la quantité et la qualité des tâches qu'ils exécutent et s'assurer de la conformité de ces tâches aux lois et règlements en vigueur* »[898]. La mise en place de la commission de contrôle sera adoptée en séance publique dès le 29 juin 1973 et les travaux de cette commission d'enquête, présidée par le sénateur Marcilhacy, feront l'objet d'un rapport en date du 25 octobre 1973[899]. Ce rapport est considéré comme un des premiers contrôles parlementaires avancés sur les services de renseignement, bien que la Commission regrette la « *carence des membres du Gouvernement* »[900]. Les conclusions de ce rapport montrent cependant que « *les écoutes téléphoniques fonctionnent illégalement dans la majorité des cas* »[901], ce qui remet grandement en cause le travail des services de renseignement.

670. En 1982, une commission d'enquête relative aux services chargés, au ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, d'une mission de sécurité publique a été instaurée par le Sénat[902]. Le rapport, remis le 8 novembre 1982[903], traite en partie des renseignements généraux. Il aborde également les relations de ce service avec la direction de la surveillance du territoire.

671. La proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions de fonctionnement et d'intervention des différents services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme en date du 13 octobre 1983[904] est un autre exemple.

898 Sénat, Proposition de résolution n° 314 tendant à créer une commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques, J.O.R.F. - Sénat du 20 juin 1973, p. 754.
899 Sénat, Rapport n° 50 fait au nom de la Commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques, MM. Pierre MARCILHACY et René MONORY, 25 octobre 1973.
900 *Ibid*., p. 69.
901 *Ibid*., p. 70.
902 Sénat, Proposition de résolution n° 251 tendant à créer une commission de contrôle des services chargés, au ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, d'une mission de sécurité publique, J.O.R.F. - Sénat du 8 avril 1982, p. 1 019.
903 Sénat, Rapport n° 85 fait au nom de la Commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique, M. René TOMASINI, 8 novembre 1982.
904 Sénat, Proposition de résolution n° 23 tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions de fonctionnement et d'intervention des différents services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme, J.O.R.F. - Sénat du 14 octobre 1983, p 2 308.

Dans son rapport[905], la Commission d'enquête dénonce « *des services en concurrence* »[906], une « *répression éclatée* »[907] et la nécessité de mettre en place une « *coordination indispensable* »[908]. Plusieurs propositions émanent de ce rapport, mais ne seront pas toutes suivies d'effet (exemples : modification des attributions de la DST, création d'un comité interministériel de liaison antiterroriste, etc…).

672. Plus récemment, la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe[909], déposée le 4 juin 2014, a été adoptée le 17 juillet 2014 par la Commission des lois du Sénat. Le rapport remis le 1er avril 2015[910] émet également des remarques sur le renseignement qui revêt « *une multiplicité de structures rendant complexe la coordination de la lutte antiterroriste* »[911], qui nécessite un renforcement de « *la coordination* » en poursuivant « *l'amélioration de l'organisation des services* »[912] et qui doit « *donner aux services de renseignement davantage de moyens d'agir contre le terrorisme* »[913].

673. Une autre proposition de résolution de création d'une commission sénatoriale a été déposée début 2018 afin d'enquêter sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique[914]. Le rapport rendu public en juillet 2018[915] estime que les services de renseignement sont « *mieux armés face à la menace terroriste* »[916], bien qu'il demeure « *des doutes persistants sur l'efficience du renseignement* »[917].

905 Sénat, Rapport n° 322 fait au nom de la Commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme, M. Paul MASSON, 17 mai 1984.
906 *Ibid.*, p. 122.
907 *Ibid.*, p. 146.
908 *Ibid.*, p. 158.
909 Sénat, Proposition de résolution n° 578 tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, 4 juin 2014.
910 Sénat, Rapport n° 388 fait au nom de la Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, M. Jean-Pierre SUEUR, 1er avril 2015.
911 *Ibid.*, p. 86.
912 *Ibid.*, p. 156.
913 *Ibid.*, p. 163.
914 Sénat, Proposition de résolution n° 210 tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, 11 janvier 2018.
915 Sénat, Rapport n° 639 fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, M. Bernard CAZEAU et Mme Sylvie GOY-CHAVENT, 4 juillet 2018.
916 *Ibid.*, p. 80.
917 *Ibid.*, p. 225.

b/ Les commissions d'enquête de l'Assemblée nationale

674. A l'initiative des députés, plusieurs commissions d'enquête ont également été créées sur des thématiques liées au renseignement. Une commission d'enquête a ainsi été mise en place le 17 décembre 1981[918] pour enquêter sur les activités du service d'action civique . Le rapport[919] aborde les possibles implications des renseignements généraux et des renseignements généraux de la préfecture de police de Paris. Une autre commission d'enquête a été créée le 16 mai 1984[920] pour examiner les conditions dans lesquelles des fonds ont pu être affectés, depuis 1976, à une invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière. Le rapport, rendu le 14 novembre 1984[921], pointe de potentielles implications avec le SDECE.

675. Plus récemment, une commission d'enquête a été créée sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés[922]. Le rapport remis le 24 mai 2013[923] comporte de nombreuses remarques sur les services de renseignement, notamment sur la nécessité d' « *adapter l'outil renseignement aux nouvelles caractéristiques* », « *la DCRI, un outil à parfaire* »[924], « *des moyens juridiques et techniques* […] *à développer* »[925], ou encore « *octroyer de nouveaux moyens spéciaux d'investigation aux services de renseignement* »[926].

---

918 Assemblée nationale, Proposition de résolution n° 238 tendant à la création d'une commission d'enquête pour faire toute la lumière sur les activités du service d'action civique et pour déterminer les complicités dont il a pu bénéficier à tous les niveaux, Assemblée nationale, 17 décembre 1981.

919 Assemblée nationale, Rapport n° 955 fait au nom de la Commission d'enquête sur les activités du service d'action civique, M. Louis ORDRU, 17 juin 1982.

920 Assemblée nationale, Proposition de résolution n° 1964 tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner les conditions dans lesquelles des fonds ont pu être affectés depuis 1976 à une invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 24 janvier 1984, p. 27.

921 Assemblée nationale, Rapport n° 2418 fait au nom de la commission d'enquête chargée d'examiner les conditions dans lesquelles des fonds ont pu être affectés depuis 1976 à une invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière, M. Parfait JANS, 14 novembre 1984.

922 Assemblée nationale, Proposition de résolution n° 340 tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, 2 novembre 2012.

923 Assemblée nationale, Rapport n° 1 056 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, M. Christophe CAVARD et M. Jean-Jacques URVOAS, 24 mai 2013.

924 *Ibid*., p. 30.

925 *Ibid*., p. 45.

926 *Ibid*., p. 58.

676. Une commission d'enquête a également été votée sur la surveillance des filières et des individus djihadistes[927]. Le rapport a été remis le 2 juin 2015[928]. Ce dernier apporte des éléments sur les services de renseignement : « *une coordination entre les services qui doit encore être consolidée* »[929], « *améliorer la gestion et les conditions d'usage des fichiers* »[930] ou encore « *intensifier la lutte contre le financement* »[931].

677. Enfin, une autre proposition de commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 a été déposée le 14 janvier 2016[932]. Le rapport de cette commission a été remis en juillet 2016[933]. Revenant sur l'année 2015 et les deux vagues d'attentats qui ont frappé la France, la commission d'enquête revient également sur les défis à venir pour les services de renseignement. La commission d'enquête constate certains manquements (surveillance interrompue, départ en Syrie d'individus placés sous contrôle judiciaire, libération sans surveillance)[934] et revient sur « *l'émergence trop récente d'une véritable politique publique du renseignement* »[935] et sur une « *réorganisation des services encore incomplète* »[936].

4) Les prérogatives du contrôle indirect : la participation aux autorités administratives indépendantes et le contrôle des nominations présidentielles

678. Certains parlementaires sont désignés pour intégrer des **autorités administratives indépendantes**, comme cela a pu être montré précédemment[937]. Ainsi, les parlementaires participent directement au contrôle de l'activité des services de renseignement lorsqu'ils participent aux missions de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), à celles de la Commission nationale de l'informatique et des

927 Assemblée nationale, Proposition de résolution n° 2 240 relative à la création d'une commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, 3 octobre 2014.
928 Assemblée nationale, Rapport n° 2 828 fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, M. Eric CIOTTI et M. Patrick MENNUCCI, 2 juin 2015.
929 *Ibid*., p. 64.
930 *Ibid*., p. 73.
931 *Ibid*., p. 78.
932 Assemblée nationale, Proposition de résolution n° 3 398 tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, 14 janvier 2016.
933 Assemblée nationale, Rapport n° 3 922 fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, M. Georges FENECH et M. Sébastien PIETRASANTA, 5 juillet 2016.
934 *Ibid*., p. 145.
935 *Ibid*., p. 153.
936 *Ibid*., p. 157.
937 Cf. Chapitre sur le contrôle des autorités administratives indépendantes.

libertés (CNIL) ou encore à celles de la Commission du secret de la défense nationale (CSDN).

679. La réforme constitutionnelle de 2008 a également donné une nouvelle prérogative aux commissions permanentes : il s'agit du **vote sur certaines des nominations présidentielles**. L'article 13 de la Constitution précise désormais qu' « *une loi organique détermine les emplois ou fonctions* […] *pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* ».

680. Parmi les nominations prévues par la loi organique du 23 juillet 2010[938], trois fonctions intéressent directement le renseignement. Il s'agit des autorités administratives indépendantes en lien avec les outils du renseignement que sont la CNCTR, la CNIL ou encore la CSDN. Pour ces trois fonctions, le Parlement a le pouvoir de bloquer la nomination présidentielle par un vote d'au moins trois cinquièmes sur les deux commissions permanentes concernées. L'entretien des candidats potentiels permet aux parlementaires, par le biais de questionnaires et d'auditions, de confirmer la nomination.

681. L'exemple de la nomination de Francis Delon comme premier Président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est intéressant. Tant les députés que les sénateurs ont pu poser des questions précises sur le sens et l'orientation que le candidat, Francis Delon, souhaitait donner à cette nouvelle autorité administrative indépendante. A l'Assemblée nationale, ce dernier a ainsi pu préciser que son projet « *pour la CNCTR est à la fois ambitieux et pragmatique. Ambitieux parce que je veux, dès l'installation de la CNCTR, relever le défi lancé par la loi : exercer, dans un champ nettement plus étendu, un contrôle renforcé par rapport à celui qu'exerce la CNCIS aujourd'hui* »[939]. Au Sénat, c'est également la Commission des lois qui a procédé à son audition[940].

938 Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, J.O.R.F. du 24 juillet 2010, p. 13 642.

939 Assemblée nationale, Audition de M. Francis DELON, dont la nomination est proposée par M. le Président de la République à la fonction de président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, et vote sur cette proposition de nomination, Compte rendu, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 29 septembre 2015, p. 5.

940 Sénat, Audition de Francis DELON, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de Président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, Compte rendu, Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et

B/ Les limites au contrôle parlementaire sur le renseignement

682. Il existe cependant certaines limites au contrôle parlementaire. Ces limites trouvent leurs origines dans le principe de séparation des pouvoirs, qui est inscrit à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Les limites au contrôle parlementaire sont également inscrites aux articles 5 *bis*[941] et 6[942] de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. La séparation des pouvoirs entraîne donc des limitations tant dans la relation du Parlement avec le pouvoir exécutif qu'avec le pouvoir judiciaire (1), mais un désintérêt des parlementaires pour la thématique du renseignement peut également expliquer une certaine « autocensure » (2).

1) La séparation des pouvoirs, source de la limitation du contrôle du Parlement

683. « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». L'article 16 de la DDHC présente l'indispensable séparation des pouvoirs dans une démocratie. En France, les trois pouvoirs que sont l'exécutif, le législatif et le judiciaire, doivent pouvoir exercer leur travail de manière indépendante. Ainsi, cela a des répercussions dans la relation du pouvoir législatif avec le pouvoir judiciaire mais également avec le pouvoir exécutif.

684. Lors de la mise en place d'une commission d'enquête, un dialogue entre le Parlement et le Garde des Sceaux est instauré afin de s'assurer du respect de cette limite. Sur ce fondement, des commissions d'enquête liées aux services de renseignement n'ont pas pu être mises en place (exemple : résolution en vue de la création d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les conditions dans lesquelles l'opération dite des avions renifleurs a pu être menée par la société ERAP en décembre 1983).

d'administration générale, 29 septembre 2015.

941 Article 5*bis* de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires : « *Une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect du principe de séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* ».

942 Article 6 de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires : « […] II – *Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* [...] ».

685. La séparation des pouvoirs impose une limite au travail législatif dans sa mission de contrôle de l'exécutif, notamment à cause du secret de la défense nationale. En effet, tant pour les commissions permanentes que pour les commissions spéciales ou d'enquête, les parlementaires ne peuvent avoir accès aux documents, ni même auditionner des personnes, sur des sujets « *de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État* ». Nécessairement, le contrôle des services de renseignement est de fait moins approfondi que celui qui pourrait être exercé dans d'autres domaines ou pour d'autres politiques publiques.

686. Ce secret, et la limite au contrôle parlementaire qui en découle, sont également inscrits à l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances[943] qui exclut expressément du champ des prérogatives des rapporteurs spéciaux des commissions de finances les éléments « *sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État* ». Cette limitation a été réaffirmée à plusieurs reprises par les parlementaires eux-mêmes, par exemple dans le rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes Police nationale et Gendarmerie nationale du sénateur Philippe Dominati[944] dans lequel il est précisé que « *le Gouvernement ne peut légalement communiquer aux rapporteurs spéciaux les éléments couverts par le secret de la défense nationale de son choix* »[945] et conclut que « *le renseignement étant par nature un domaine de l'action publique faisant l'objet de nombreuses mesures de classification, les pouvoirs des rapporteurs spéciaux des commissions des finances sont donc limités pour exercer un contrôle effectif de l'action du Gouvernement en la matière* »[946].

687. Enfin, une autre illustration de cette séparation des pouvoirs a été rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 27 décembre 2001 sur la loi de finances pour 2002. En effet, il a été jugé que « *s'il appartient au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l'usage qui en a été fait, il ne saurait en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* »[947].

943 Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O.R.F. du 2 août 2001, p. 12 480.
944 Sénat, Rapport d'information n° 36 fait au nom de la Commission des finances sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes Police nationale et Gendarmerie nationale, M. Philippe DOMINATI, 7 octobre 2015.
945 *Ibid*., p. 53.
946 *Ibid*., p. 54.
947 Conseil constitutionnel, Décision n° 2001-456 D.C. du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, cons. n° 45.

2) Une autocensure par désintérêt pendant de nombreuses années

688. Ces limitations constitutionnelles, législatives ou réglementaires, restreignent l'étendue du contrôle parlementaire sur les questions liées aux services de renseignement. Cependant, il est important de souligner un manque d'intérêt des parlementaires à l'égard de cette problématique pendant plusieurs décennies. Sébastien Laurent parle d' « *un mélange complexe de méconnaissance, de désintérêt et d'autocensure* »[948]. Malgré plusieurs tentatives parlementaires au sortir de la seconde Guerre mondiale, notamment pour contrôler la création des nouveaux services, issus d'une rivalité entre gaullistes et giraudistes, le renseignement tombe dans l'oubli pendant plusieurs années. Certains spécialistes estiment même que « *les services étaient protégés de toute intrusion médiatique et parlementaire* »[949] sous la IV^e^ République et jusque dans les années 1970.

689. Ces limites n'ont pas empêché les parlementaires d'avoir eu connaissance d'informations ou de documents classifiés secret défense, et ce à plusieurs reprises. Comme le précise Marc Guillaume, « *les présidents des commissions permanentes en charge de la Défense et des Affaires étrangères reçoivent, dans les deux chambres, copie de tous les télégrammes diplomatiques, y compris ceux classifiés* »[950]. De plus, à l'occasion de certains conflits dans lesquels la France était engagée, les présidents de groupe ont pu être informés par le Gouvernement. Ainsi, lors de la guerre du Golfe, vingt-sept réunions d'information à l'attention des présidents de groupe ont été organisées à Matignon. Cette information des parlementaires a été de nouveau mise en place lors des engagements militaires de la France en Bosnie ou au Kosovo. Dans le cadre de certaines missions d'information (exemple : mission d'information sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994) ou certaines commissions d'enquête (exemple : commission d'enquête du Sénat sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse), les parlementaires ont eu accès à des documents et des rapports classifiés. Comme le résume Marc Guillaume, « *ces diverses pratiques praeter et contra legem participent d'une orientation politique prise par le pouvoir exécutif de faire connaître par des parlementaires des informations dont il dispose* »[951].

948 LAURENT, Sébastien, « Les parlementaires face à l'État secret et au renseignement sous les IV^e^ et V^e^ Républiques : de l'ignorance à la politisation », *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juillet-septembre 2010, p. 135.
949 *Ibid*., p. 136
950 GUILLAUME, Marc, « Parlement et Secret(s) », *Pouvoirs*, 2001/2 (n°97), p. 67-84.
951 *Ibid*.

§2 : Le rôle des parlementaires dans le contrôle des services de renseignement à travers la Commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS)

690. La montée en puissance du contrôle parlementaire des services de renseignement a été initiée au début des années 2000. Ce contrôle ne concernait qu'une partie des services de renseignement puisqu'il n'avait de prérogatives qu'à l'égard des fonds spéciaux, jusque là contrôlés par une commission *ad hoc* (A). Plus récemment, ce contrôle est devenu un contrôle parlementaire à part entière (B).

A/ Les prémices du contrôle des fonds spéciaux

691. Les fonds spéciaux représentent une particularité liée principalement au renseignement. Régis par un statut inhabituel, ces fonds ont fait l'objet d'un contrôle par une commission spéciale, rapidement instaurée en 1947 (1) et qui a intégré des parlementaires en 2001, ouvrant ainsi la voie à un contrôle parlementaire du renseignement (2).

1) La mise en place précoce d'un contrôle des fonds spéciaux (de 1947 à 2001)

692. Le pouvoir exécutif bénéficie, pour la réalisation de certaines missions, de fonds spéciaux. Ces fonds ont toujours existé, sous des dénominations différentes, par exemple les « *ordonnances de comptant* [ou] *acquits de comptant* »[952] sous l'Ancien régime. En 1789, les fonds secrets représentent jusqu'à un quart des finances publiques[953]. Par la suite, ces fonds prennent l'appellation de « *dépenses secrètes de la police* »[954] sous la Restauration, contrôlées alors par une commission spéciale composée de deux parlementaires, puis deviennent les « *fonds secrets* [ou] *fonds libres* »[955] sous la III[ème] République.

952 Registre des dépenses secrètes de la Cour, Imprimerie nationale, 1793.
953 BIROSTE, David, « Les fonds spéciaux : contributions à l'étude des marges du droit », *Revue française de finances publiques*, décembre 2002, n°80, p.154.
954 *Ibid*.
955 BARTHELEMY, Joseph et DUEZ, Paul, Traité de droit constitutionnel, *Dalloz*, 1933, réimp. Economica, 1985, p.827.

693. A l'issue de la seconde Guerre mondiale, ces fonds secrets prennent l'appellation de « *fonds spéciaux* » à l'article 42 de la loi du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946[956] qui dispose qu' « *il ne peut être ouvert de crédits de fonds spéciaux qu'au budget de la présidence du Gouvernement. Le Président du Gouvernement est responsable devant l'Assemblée de l'emploi de ces fonds* ».

694. Bien que ces fonds ne soient pas stricto *sensu* secrets, puisque leur montant global est connu, leur particularité réside dans l'absence d'un contrôle de leur emploi, ce qui est dérogatoire aux règles budgétaires (principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et principe de spécialité budgétaire) et, de surplus, à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui précise que « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Afin d'assurer un suivi sur ces dépenses de l'État qui échappaient alors à tout contrôle, le gouvernement de 1947 a décidé d'instaurer une commission. Cette commission, dite « Commission de vérification des dépenses faites sur les crédits affectés au service de documentation extérieure et de contre-espionnage » est alors créée par un décret du 19 novembre 1947[957].

695. Composée de trois membres, nommés par le Président du Conseil, parmi lesquels un Président, choisi parmi les présidents de chambre à la Cour des comptes, et deux commissaires, choisis parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de l'Inspection Générale des Finances, cette commission est compétente pour contrôler les dépenses du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) relevant des fonds spéciaux, et pour s'assurer de l'adéquation entre les sommes allouées et les dépenses effectuées.

956 Loi n° 46-854 du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946, J.O.R.F. du 1er mai 1946, p. 3 630.

957 Décret n°47-2234 du 19 novembre 1947 portant création d'une commission de vérification des dépenses faites sur les crédits affectés au service de documentation extérieure et de contre-espionnage, J.O.R.F. du 22 novembre 1947, p. 11 535.

696. Tous les fonds spéciaux ne sont donc pas contrôlés par cette Commission, mais uniquement les dépenses du service de renseignement extérieur. Cela peut paraître surprenant car les fonds spéciaux des cabinets ministériels et des autres ministères sont alors exemptés de contrôle, alors que ceux alloués au premier des services de renseignement sont contrôlés scrupuleusement.

697. Selon l'article 3 du décret, la commission de vérification peut prendre connaissance de « *tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l'emploi des fonds correspondants* » qui lui sont fournis par le directeur général du SDECE. Elle peut également se faire présenter « *les registres, états, journaux, décisions et toutes pièces justificatives propres à l'éclairer au cours de ses travaux* ». Enfin, elle « *reçoit communication de l'état sommaire des dépenses se rattachant à des opérations en cours et portées provisoirement à des comptes d'attente* ».

698. Les prérogatives de cette nouvelle commission, bien que limitées au contrôle des dépenses d'un seul service de renseignement, sont étendues. La commission dresse un rapport annuel transmis au Président du Conseil. Elle établit également un procès-verbal qui permet de constater que les dépenses sont bien couvertes par des pièces justificatives.

699. Claude Silberzahn, un des directeurs de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE) reconnaît que le travail de cette commission entraîne les gestionnaires à être « *honnêtes, irréprochables, incorruptibles* »[958]. Progressivement, les fonds spéciaux regroupent en leur sein plusieurs affectations : les « *fonds spéciaux du gouvernement* » et les « *fonds spéciaux à destination particulière* » qui étaient composés eux-mêmes des « *dépenses de la DGSE* » et des « *dépenses diverses* ».

700. Ce système mis en place en 1947 va perdurer jusqu'au début des années 2000. Ce contrôle, bien que discret, demeure efficace. Un scandale lié aux fonds spéciaux, impliquant notamment le Président de la République de l'époque[959], va entraîner une réforme du régime existant des fonds spéciaux et de leur contrôle.

958 SILBERZAHN, Claude, « Au cœur du secret », *Fayard*, 1995, p.43

959 Une enquête relative au paiement de billets d'avion (représentant plus de trois millions de francs) entre 1992 et 1995 en espèces par Jacques CHIRAC. L'avocat de ce dernier précisera qu'il s'agissait de fonds spéciaux.

701. Le Premier ministre, Lionel Jospin, demande au Premier président de la Cour des comptes de procéder à un examen d'ensemble du régime des fonds spéciaux[960]. Dans un communiqué en date du 18 juillet 2001[961], il révèle également, pour la première fois, la répartition des fonds spéciaux qui fait notamment ressortir que d'autres services de renseignement que la DGSE reçoivent des versements en provenance de ces fonds. Il s'agit notamment de la Direction de la Surveillance du Territoire (DST), de la Direction du Renseignement Militaire (DRM), de la Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense (DPSD) et du Groupement Interministériel de Contrôle (GIC). N'étant pas inclus dans les fonds spéciaux consacrés à la DGSE, ces derniers ne sont pas contrôlés par la commission de vérification instituée par le décret du 19 novembre 1947.

702. Le 10 octobre 2001, le Premier président de la Cour des comptes adresse au Premier ministre une note relative au régime des fonds spéciaux[962]. Dans cette note, le Premier président estime nécessaire de réformer les fonds spéciaux, notamment en ne conservant dans cette appellation que les fonds spécifiquement dédiés à « *l'action de protection de la sécurité intérieure et extérieure* »[963], c'est-à-dire d'une part en incluant d'autres services de renseignement que la seule DGSE et d'autre part en excluant toutes les autres dépenses qui ne se rattachent pas à des « *activités opérationnelles ou d'interventions financières qui doivent impérativement rester couvertes par le secret absolu* »[964]. Seraient donc exclues des fonds spéciaux toutes les dépenses liées aux frais de fonctionnement, avec notamment les primes de cabinet.

2) Le développement d'un contrôle spécifique hybride (de 2001 à 2013)

703. A l'occasion des discussions sur le projet de loi de finances pour 2002, les parlementaires se saisissent de la question de la délimitation des fonds spéciaux et de leur contrôle après le dépôt de deux amendements parlementaires, puis de deux amendements du Gouvernement.

960 Premier ministre, *Lettre de mission au Premier président de la Cour des comptes*, 4 juillet 2001.
961 Premier ministre, *Communiqué sur la répartition réelle et l'utilisation des fonds spéciaux depuis 1997*, 18 juillet 2001.
962 LOGEROT, François, Premier président de la Cour des comptes, *Note à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux*, 10 octobre 2001.
963 *Ibid*., p. 14
964 *Ibid*.

704. Les rapports et débats parlementaires montrent une certaine unanimité dans les contours des fonds spéciaux. Le rapporteur spécial au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale pour les « *Services généraux, conseil économique et social, plan et journaux officiels* », Georges Tron, précise qu' « *il convient d'extraire du chapitre, au travers d'une profonde modification de la nomenclature budgétaire, les crédits qui n'ont aucune relation avec la sécurité intérieure ou extérieure de l'État* »[965]. Cette redéfinition des fonds spéciaux est confirmée par des parlementaires tels que le député Didier Migaud, rapporteur général, selon lequel « *il faut que les actuels fonds spéciaux soient réintégrés dans le droit commun, excepté les crédits de la DGSE* »[966] ou encore le député Charles de Courson qui déclare qu'il faut ne laisser « *subsister sur le chapitre 37-91 que les seuls crédits destinés à la DGSE : le secret n'a besoin d'être gardé que lorsqu'il est réellement justifié* »[967].

705. La question du contrôle de ces fonds spéciaux est plus complexe. L'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001[968] confirme des dispositions relatives à l'étendue du contrôle du Parlement, notamment les prérogatives du rapporteur spécial, du rapporteur général et des présidents des commissions chargées des finances. Comme le précise cet article, « *les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ». A ce titre, « *tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration* […] *doivent leur être fournis* ».

706. Cependant, cette même disposition prévoit une limite puisqu'il est indiqué que c'est « *réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical* ». Ce texte, ajouté aux dispositions de la loi du 27 avril 1946, rend les contrôles du rapporteur général et du rapporteur spécial limités. Les rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat font part de la nécessité de renforcer le contrôle du Parlement dans l'utilisation des fonds spéciaux.

965 Assemblée nationale, Examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2002 – Compte rendu n° 19, Commission des Finances, de l'Économie générale et du plan, 7 novembre 2001.
966 *Ibid*.
967 *Ibid*.
968 Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O.R.F. du 2 août 2001, p. 12 480.

707. A l'occasion de la séance sur le projet de loi de finances en commission à l'Assemblée nationale, le 7 novembre 2001, plusieurs parlementaires s'expriment pour le renforcement du contrôle existant des fonds spéciaux. Parmi ces parlementaires, le rapporteur spécial, Georges Tron pour qui « *la commission de contrôle prévue par le décret de 1947 doit être élargie aux parlementaires* »[969]. Henri Emmanuelli, Président de la Commission des finances, indique lui que « *rien ne doit échapper, par nature, au contrôle* » et qu' « *il est légitime qu'ils* [les parlementaires] *puissent être informés de l'utilisation des fonds en cause* »[970]. Charles de Courson indique quant à lui qu' « *il n'est, évidemment, pas question de diffusion des informations secrètes, mais d'avoir accès à de telles informations pour être en mesure de dire, publiquement, si ces fonds sont ou non employés à bon escient* »[971].

708. D'autres parlementaires se montrent moins favorables au renforcement du contrôle de l'utilisation des fonds spéciaux par la DGSE. Comme l'indique Jean-Michel Boucheron, « *si cette partie des dépenses de la DGSE passe par les fonds spéciaux, c'est bien pour échapper aux règles habituelles de contrôle de la dépense publique* »[972]. Ce sont finalement les amendements déposés par le Gouvernement qui vont être à l'origine d'une réforme des fonds spéciaux, d'une part en consacrant sous la formule « *fonds spéciaux* » les seuls fonds nécessaires à la sécurité intérieure et extérieure et, d'autre part en renforçant le contrôle de ces fonds.

709. A l'occasion de la première lecture à l'Assemblée nationale, le 14 novembre 2001, le rapporteur général du projet de loi de finances pour 2002, Didier Migaud, indique que « *l'occasion nous est donnée en effet de remettre en ordre des pratiques traditionnelles* […] *trop décalées par rapport à la conception que nous nous faisons de la vie publique* »[973]. Il ajoute que « *les dispositions applicables en ce domaine* [les fonds spéciaux] *datent de 1946 et 1947, et posent le principe et le champ d'un régime dérogatoire propre aux crédits de fonds spéciaux* ». Il insiste sur la nécessité de « *faire un pas supplémentaire en reconnaissant au Parlement sa pleine légitimité à participer à ce contrôle* »[974].

969 Assemblée nationale, Examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2002 – Compte rendu n° 19, Commission des Finances, de l'Économie générale et du plan, 7 novembre 2001.
970 *Ibid*.
971 *Ibid*.
972 *Ibid*.
973 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F – Assemblée nationale du 15 novembre 2001, p. 7 842.
974 *Ibid*., p. 7 884.

710. Le gouvernement, représenté par Florence Parly, secrétaire d'État au budget, détaille le souhait du gouvernement en précisant d'abord que « *l'année 2001 est décidément celle des réformes budgétaires. Après la réforme de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, voici venu le temps de la réforme des fonds spéciaux* » et que ces deux réformes « *n'ont évidemment pas la même portée* », mais présentent « *deux points communs : la manifestation d'un souci de transparence des comptes publics, et le renforcement du contrôle parlementaire sur l'action de l'exécutif* »[975]. La secrétaire d'État en vient ensuite à la réforme puisque « *le dispositif prévu est axé sur le contrôle de la conformité de l'emploi des crédits à la destination qui leur a été assignée par la loi de finances. Le champ du contrôle sera celui du chapitre 37-91 dans sa totalité. Il couvrira donc aussi bien les dépenses de la DGSE que celles concourant à d'autres actions liées à la sécurité* »[976].

711. Cette volonté de transparence est bien dans la continuité de l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances de 2001. Les sénateurs confirment cette volonté de transparence à l'occasion de la première lecture au Sénat le 30 novembre 2001. C'est le cas de Thierry Foucaud qui estime que, désormais, « *tout ce qui peut contribuer à plus de transparence dans les rapports entre les citoyens et les centres du pouvoir doit être encouragé* »[977].

712. Après un parcours chaotique[978], le projet de loi de Finances pour 2002 est adopté de manière définitive par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2001[979]. Finalement, l'article 154 de la loi de Finances pour 2002, qui résulte de l'adoption d'un amendement du Gouvernement, prend en compte plusieurs remarques du rapport Logerot. Il est ainsi créé une Commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS), composée de deux députés, de deux sénateurs et de deux membres nommés par décret parmi les membres de la Cour des comptes pour une durée de cinq ans. Les parlementaires sont donc majoritaires dans la constitution de cette nouvelle autorité administrative.

975 *Ibid*., p. 7 852.
976 *Ibid*., p. 7 853.
977 Sénat, Discussion en première lecture – Services du Premier ministre – Services généraux, Séance du 30 novembre 2001, p. 33.
978 Projet de loi adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2001, modifié en première lecture au Sénat le 30 novembre 2001. Après l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale adopte le retour au projet initialement voté le 13 décembre 2001 mais le Sénat rejette le projet le 18 décembre 2001. Finalement, l'Assemblée nationale adopte définitivement la loi le 19 décembre 2001.
979 Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, J.O.R.F. du 29 décembre 2001, p. 21 074.

713. Le loi reprend également des dispositions de la loi de 1946 puisque « *la Commission prend connaissance de tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l'emploi des fonds correspondants* »[980]. La loi de finances, votée le 19 décembre 2001, est renvoyée devant le Conseil constitutionnel par soixante députés et soixante sénateurs. Dans sa décision du 27 décembre 2001[981], le Conseil constitutionnel censure une des dispositions de l'article 154. Selon les sénateurs requérants, l'article 154 de la loi de finances pour 2002 méconnaîtrait le principe de la séparation des pouvoirs et l'exclusivité « *du Président de la République et du Premier ministre en matière de défense nationale* » et les prérogatives de la CVFS mettraient « *en péril la sécurité des opérations des services secrets* »[982]. La question posée au Conseil est de savoir si la commission respecte « *le principe de la séparation des pouvoirs, en prévoyant notamment la communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours* »[983].

714. Le Conseil constitutionnel rappelle les dispositions de la Constitution relatives au Président de la République qui est le « *garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* » (article 5 de la Constitution) et le « *chef des armées* » (article 15 de la Constitution), ainsi que celles relatives au Premier ministre qui « e*st responsable de la Défense nationale* » (article 21 de la Constitution). Il fait également état des dispositions relatives au Parlement qui autorise la déclaration de guerre (article 35 de la Constitution) et qui vote les lois de finances et les crédits nécessaires à la défense nationale (articles 34 et 47 de la Constitution). Le Conseil constitutionnel rappelle également que « *s'il appartient au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l'usage qui en a été fait, il ne saurait en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* »[984].

715. Le contrôle de la Commission de vérification des fonds spéciaux est donc instauré par cette loi de finances pour 2002, avec la limitation imposée par le Conseil constitutionnel qui empêche les parlementaires, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, de contrôler les opérations en cours, et ce alors même que l'exécutif n'avait pas soulevé d'objection en ce sens. Le Conseil constitutionnel prive ainsi la nouvelle commission d'un réel pouvoir

980 Article 154 de la loi de Finances pour 2002 précitée.
981 Conseil constitutionnel, Décision n° 2001-456 D.C. du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*.
982 *Ibid*., Saisine par 60 sénateurs.
983 *Ibid*., Dossier documentaire sur la décision n° 2001-456 D.C. du 27 décembre 2001, p.6.
984 Conseil constitutionnel, Décision n° 2001-456 D.C., *précitée*, cons. n° 45.

d'enquête. La CVFS semble alors, dès sa naissance, plus affaiblie que l'ancienne commission de vérification.

B/ L'instauration progressive d'une commission parlementaire

716. La Commission de vérification des fonds spéciaux instaurée en 2001 va fonctionner normalement pendant quelques années, mais rapidement, elle va devenir de fait une commission exclusivement parlementaire du fait de l'absence des membres de la Cour des comptes (1) avant que cette exclusivité ne soit finalement reconnue par la loi (2).

1) Un fonctionnement performant malgré l'absence de la Cour des comptes

717. Dès 2006, le Premier président de la Cour des comptes, Philippe Seguin, puis son successeur Didier Migaud, ont décidé que les magistrats de la Cour des comptes ne siégeraient pas au sein de la Commission de vérification des fonds spéciaux. Selon la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, cette décision s'expliquerait par le fait que la Cour des comptes défendrait son « *pré carré* » et n'entendrait pas voir « *certains de ses membres siéger dans une instance majoritairement composée de parlementaires* »[985].

718. Le rapport d'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015 permet également d'apporter des précisions sur le refus de la Cour des comptes de siéger pendant plusieurs années au sein de la commission de vérification des fonds spéciaux. Le rapport cite le contenu d'une lettre adressée par Didier Migaud: « *c'est en 2006 que mon prédécesseur a demandé la clarification des attributions respectives de cette commission et de la Cour au titre de son contrôle sur les départements ministériels ayant à gérer les fonds spéciaux. Faute de réponse du secrétariat général du Gouvernement à ses questions, et après un entretien avec Monsieur Fromion, alors président de la commission de vérification des fonds spéciaux, mon prédécesseur* [Philippe Seguin] *a décidé qu'il ne procéderait pas au remplacement des membres sortants de la Cour au sein de la Commission* »[986]. Ce choix de la Cour des comptes peut être regretté. En effet, l'article 47-2 de la Constitution, créé avec la loi

985 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022, *op. cit.*, p. 64.

986 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 25 février 2016, p. 110.

constitutionnelle du 23 juillet 2008[987] précise pourtant que « *la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement* ».

719. Malgré ces incidents, la Commission de vérification effectue son contrôle dans les limites de ses prérogatives. Les rapports et procès-verbaux n'étant pas publics, il est difficile de savoir quelle est l'étendue exacte de son contrôle. Mais certains détails sur le fonctionnement même de la Commission sont présentés.

720. Pierre Bouguignon, rapporteur spécial du projet de loi de finances pour 2004 pour les services du Premier ministre, indique que les membres de la commission de vérification des fonds spéciaux « *sans nullement trahir le secret de la défense nationale auquel ils sont astreints, ont bien voulu indiquer* […] *que la commission fonctionnait de façon tout à fait satisfaisante et que son existence était parfaitement admise par les services. Elle se réunit deux fois par semaine dans les locaux de la Direction générale de la sécurité extérieure* »[988].

721. Un des présidents de la CVFS a reproduit une note remise au Président de la République et au Premier ministre dans un ouvrage[989]. René Galy-Dejean souligne que « *le contrôle de l'emploi des fonds spéciaux a, pour la première fois, donné à des parlementaires la possibilité d'acquérir une connaissance précise et concrète de l'action de renseignement* »[990]. Il indique que « *les membres de la commission ont pu suivre dans le détail l'exécution des dépenses sur fonds spéciaux de la DGSE en procédant dans les locaux de sa direction de l'administration à des contrôles sur pièces, y compris lorsque les actions financées faisaient l'objet de procédures de confidentialité renforcée* ». Il précise également que « *les mécanismes du contrôle parlementaire des services de renseignement paraissent ainsi de nature à renforcer l'efficacité de ces services* »[991]. Enfin, René Galy-Dejean conclut que la mise en place de la CVFS a permis à la France d'entamer « *le processus qui lui permettra de rejoindre la plupart des démocraties occidentales en matière de contrôle parlementaire des services secrets* »[992].

---

987 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, J.O.R.F. du 24 juillet 2008, p. 11 890.

988 Assemblée nationale, Rapport n° 1 110 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances de 2004 – Annexe n° 37, M. Pierre BOURGUIGNON, p. 37.

989 GALY-DEJEAN, René, « Circonstances et Convictions », *Editions Numéris*, 2007.

990 *Ibid*.

991 *Ibid*.

992 *Ibid*.

722. Dans son avis au nom de la Commission des affaires étrangères du Sénat sur le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, Serge Vinçon indique que l' « *on peut en effet tirer un bilan positif des quatre années de fonctionnement de la commission de vérification des fonds spéciaux* » et que « *son rôle donnait satisfaction tant aux parlementaires qui y siègent qu'aux responsables des services entrant dans le champ du contrôle* »[993]. Ce constat est complété par le député Bernard Carayon dans son rapport au nom de la Commission des lois sur le même projet de loi, dans lequel il précise que « *ce contrôle* [de la commission de vérification des fonds spéciaux] *est très pointilleux* »[994].

723. Le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale de 2008 consacre la Commission de vérification des fonds spéciaux comme un des outils du contrôle des services de renseignement et le qualifie même d'autorité administrative indépendante en précisant que « *le contrôle de ces activités sera quant à lui assuré par des autorités administratives indépendantes compétentes, en particulier la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et la commission de vérification des fonds spéciaux* »[995].

724. La délégation parlementaire au renseignement ne souligne ses liens avec la Commission de vérification des fonds spéciaux qu'à compter de son rapport d'activité pour l'année 2011[996]. Les parlementaires y précisent avoir étudié plusieurs possibilités pour augmenter les prérogatives de leur délégation, notamment en regroupant les instances où siègent des parlementaires et « *qui interviennent dans ce domaine, en particulier la commission de vérification des fonds spéciaux* »[997]. Les membres de la délégation reprennent cette proposition dans le rapport d'activité pour l'année 2012[998] et précisent leur souhait de fusionner avec la CVFS, puisque cette dernière n'est désormais composée – de fait – que de parlementaires. La mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux

993 Sénat, Avis n° 339 présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, M. Serge VINÇON, 20 juin 2007, p. 10.

994 Assemblée nationale, Rapport n° 83 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, M. Bernard CARAYON, 18 juillet 2007, p. 17.

995 Livre blanc sur la Défense et Sécurité nationale, juin 2008, p. 140.

996 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011, M. Jean-Louis CARRERE, 17 juillet 2012.

997 *Ibid*., p. 12.

998 D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012, Mme Patricia ADAM, 30 avril 2013.

services de renseignement de 2013 propose enfin « *d'achever le processus de parlementarisation de la commission de vérification des fonds spéciaux* »[999].

2) La confirmation d'une commission exclusivement parlementaire

725. A l'occasion de l'étude de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, le projet de loi inclut une modification visant à ce que la commission de vérification des fonds spéciaux entre dans le giron de la délégation parlementaire au renseignement. En effet, le projet de loi déposé par le gouvernement prévoit que la délégation parlementaire au renseignement « *absorbe, en tant que formation spécialisée, la commission de vérification des fonds spéciaux* […] *ce qui lui donnera une meilleure visibilité d'ensemble sur l'utilisation de leurs ressources par les différents services spécialisés de renseignement* »[1000]. Jean-Louis Carrère, rapporteur au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur ce projet de loi revient sur l'absence de la Cour des comptes dans la commission de vérification des fonds spéciaux en estimant que « *la commission de vérification des fonds spéciaux s'apparente aujourd'hui à un organe parlementaire* »[1001].

726. Les débats parlementaires montrent une relative unanimité sur l'absorption de la CVFS par la délégation parlementaire au renseignement. La délégation étant composée de huit parlementaires (quatre députés et quatre sénateurs), les discussions portent principalement sur le nombre de parlementaires de la délégation amenés à être simultanément membres de la commission de vérification des fonds spéciaux. Certains parlementaires sont favorables à ce que la délégation parlementaire fusionne simplement avec la commission, ce qui aurait pour conséquence que les huit parlementaires de la délégation aient également les prérogatives de la commission de vérification de fonds spéciaux. Finalement, la loi votée le 18 décembre 2013[1002] valide le choix d'une « *formation spécialisée* », composée de quatre parlementaires (deux députés et deux sénateurs). La loi de décembre 2013 met ainsi fin à l'existence de la commission de vérification des fonds spéciaux dans sa double composition parlementaire et membres de la Cour des comptes.

999 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1022, *op. cit.*, p. 66.

1000Article 6, Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de la Défense, 2 août 2013.

1001Sénat, Rapport n° 50, *op. cit.*, p. 156.

1002Loi n° 2013-1168 du 18 décembre relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, J.O.R.F. du 19 décembre 2013, p. 20 570.

727. Dans son rapport d'activité pour l'année 2014, la délégation parlementaire au renseignement apporte quelques précisions sur le mode de fonctionnement de la « nouvelle » commission de vérification des fonds spéciaux. Il s'agit principalement du rapport annuel qui est désormais « *d'abord présenté aux membres de la délégation parlementaire au renseignement qui n'appartiennent pas à la commission de vérification des fonds spéciaux, puis aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des Finances des deux chambres, puis au Président de la République et au Premier ministre* »[1003]. Les parlementaires inversent donc l'ordre de remise du rapport, en privilégiant d'abord le pouvoir législatif. Ils mettent donc fin à « *une antériorité qui conduisait la commission de vérification des fonds spéciaux à travailler en priorité pour l'exécutif. Pareil usage ne pouvait convenir à un organe pleinement parlementaire* »[1004].

728. Le rapport d'activité de la DPR (délégation parlementaire au renseignement) pour l'année 2015 mérite une attention particulière car il est l'occasion de publier le premier rapport public de la Commission de vérification des fonds spéciaux[1005]. Les quatre parlementaires composant la CVFS, en formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement, estiment que le contrôle parlementaire a une double vocation : d'une part un contrôle au profit du Parlement et, d'autre part, un contrôle au profit des citoyens. A ce titre, un rapport public, qui n'est ni prévu ni interdit par la loi, est rédigé pour la première fois par les parlementaires.

729. Dans ce rapport, les parlementaires formant la Commission de vérification des fonds spéciaux indiquent qu'il est nécessaire de reconsidérer la décision du Conseil constitutionnel de décembre 2001 et la définition des « *opérations en cours* », notamment depuis la révision constitutionnelle de 2008 qui a modifié l'article 35 de la Constitution en élargissant les prérogatives du Parlement. Les membres de la Commission s'interrogent également sur l'absence de pouvoir de sanction ou de recommandation publique. Si les recommandations présentées dans les rapports classifiés de la commission depuis 2001 ont toutes été suivies par les services, les parlementaires s'interrogent sur leurs prérogatives en cas de manquements constatés.

1003D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, M. Jean-Jacques URVOAS, 18 décembre 2014, p. 21.

1004*Ibid*.

1005D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 25 février 2016.

730. Enfin, la commission de vérification dresse une synthèse des procès-verbaux destinés aux services de renseignement. Les parlementaires demandent au Premier ministre une augmentation du montant des fonds spéciaux. Ils concluent leur rapport d'une manière originale puisqu'ils affirment que « *même si les compliments peuvent paraître convenus et dissonants au sein d'un rapport parlementaire, la commission de vérification des fonds spéciaux tient à saluer l'implication personnelle des agents concernés, leur professionnalisme et leur sens du devoir* »[1006].

731. Le rapport de la délégation parlementaire pour l'année 2017 consacre une part importante au « rapport général de la commission de vérifications des fonds spéciaux ». La commission revient sur le régime juridique dérogatoire des fonds spéciaux (absence d'annualité budgétaire, absence de spécialisation de crédits, absence de séparation entre l'ordonnateur et le payeur et contrôle *a posteriori*) et précise que « *le recours aux fonds spéciaux est encadré par des règles très strictes liées au caractère secret des activités financées ou à l'urgence opérationnelle* », se félicitant « *du respect par les services spécialisés de renseignement d'une doctrine d'emploi des fonds spéciaux de plus en plus précise, matérialisée par la publication de circulaires et d'instructions qui définissent les règles d'emploi* »[1007]. La CVFS reconnaît également que « *les quelques dizaines de millions d'euros de fonds spéciaux font l'objet d'un contrôle extrêmement rigoureux au regard des centaines de milliards d'euros de fonds normaux* » et propose « *plus de souplesse s'agissant des pièces comptables à produire pour les très faibles dépenses* »[1008], signe d'une confiance de la commission à l'égard des services de renseignement.

732. Concernant l'année 2018, la Commission dresse un bilan sur quelques recommandations[1009] :

1. les fonds spéciaux sont attribués pour « *un usage conforme à la doctrine d'emploi gouvernant les fonds spéciaux progressivement élaborée par la CVFS* » et ne constituent pas « *un moyen d'échapper aux règles gouvernant les crédits généraux* »,

1006*Ibid*., p. 127.
1007D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2017, M. Philippe BAS, 12 avril 2018, pp. 69-70.
1008*Ibid*., pp. 70-71.
1009D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Mme Yaël BRAUN-PIVET, 11 avril 2019, pp. 129-130.

2. le service attributaire doit être clairement identifié, tenir un « *compte d'emploi des fonds attribués* » et se doter « *d'une réglementation de gestion et d'un mode de contrôle interne* »,
3. il n'existe aucune « *subdélégation de fonds spéciaux* », le service utilisateur est le service attributaire,
4. le Parlement doit être « *informé des modifications du périmètre des fonds spéciaux* ».

733. Les services de renseignement sont donc contrôlés sur le volet financier des fonds spéciaux. Si le SDECE, devenu DGSE en 1982, a longtemps été le seul service de renseignement qui a vu son utilisation des fonds spéciaux contrôlée, la réforme de 2001 a mis au point, d'une part l'officialisation d'une utilisation des fonds spéciaux élargie à plusieurs services, et d'autre part un contrôle étendu à tous ces services.

734. La mise en place d'une commission de contrôle à tendance « *interne* », car composée de membres de la Cour des comptes, du Conseil d'État et de l'Inspection Générale des Finances, en 1947, a été innovante. Elle a cependant été remplacée par la Commission de vérification des fonds spéciaux à majorité parlementaire en 2001. Dans les faits, cette commission est devenue exclusivement parlementaire en 2006, avant que la loi ne la reconnaisse comme une formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement en 2013. D'une tendance « *interne* », le contrôle des fonds spéciaux est finalement devenu le premier outil du contrôle parlementaire des services de renseignement, avant que ne se développe un contrôle parlementaire plus complet.

Section 2 : Le développement progressif d'un contrôle parlementaire en France

735. Excepté le contrôle parlementaire effectué sur les fonds spéciaux et le travail classique de contrôle, dans les limites qui ont été présentées, il n'existait pas de contrôle spécifique du renseignement en France. Il aura fallu attendre la fin des années 2000 pour qu'une délégation parlementaire au renseignement soit instituée (§2), non sans difficulté (§1).

§1 : La difficile création d'un contrôle parlementaire

736. Les parlementaires ont souvent souhaité instaurer un contrôle de l'action des services de renseignement. Pour preuve de cette volonté, les nombreuses tentatives parlementaires d'instauration d'un contrôle (A), celles-ci étant souvent inspirées des dispositifs existant à l'étranger (B).

A/ De multiples tentatives parlementaires

737. Plusieurs propositions d'établissement d'un contrôle émanant du Parlement ont été déposées, d'abord de manière générale (1) avant que parviennent des propositions particulièrement détaillées (2).

1) Les propositions générales d'établissement d'un contrôle parlementaire (1947-1999)

738. La première tentative de la IV^{ème} République émane de l'assemblée consultative en 1945. Les parlementaires souhaitent alors procéder à l'audition du directeur de la direction générale des études et recherches (DGER), service de renseignement extérieur créé en 1944. Le général De Gaulle, alors Président du Conseil, fait part à la commission parlementaire de son refus. Lors de la création du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE), « *le général de Gaulle précisa qu'il fallait éviter* [...] *qu'un contrôle soit établi sur ces services* »[1010]. Mise à part cette tentative, les parlementaires n'ont pas réitéré pour mettre en place un contrôle parlementaire durant la IV^{ème} République et les débuts de la V^{ème} République. Seule une commission d'enquête parlementaire se pencha sur l'affaire « des généraux », impliquant alors la DST et le SDECE. C'est au début des années 1970 que

1010LAURENT, Sébastien, « Les parlementaires face à l'État secret et au renseignement sous les IV^{e} et V^{e} Républiques : de l'ignorance à la politisation », *op. cit.*, p. 136.

l'intérêt des parlementaires commence à resurgir. Sébastien Laurent précise que c'est « *le signe d'une libération de la parole parlementaire après les années de domination gaulliste* ».

739. En 1971, un amendement sur le projet de loi de finances concernant les dépenses militaires fait apparaître une première mouture de contrôle parlementaire. Suite à des difficultés au sein du SDECE, il est alors proposé par amendement que « *le gouvernement devra faire un rapport sur le fonctionnement, la réorganisation et le recrutement du SDECE à une commission du Parlement comprenant : les présidents des commissions des finances et les rapporteurs généraux des deux assemblées, les présidents des commissions de la défense nationale et des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, quatre députés et deux sénateurs désignés par les mêmes commissions des deux assemblées* »[1011]. Michel Debré, ministre d'État chargé de la Défense nationale, répond d'une manière claire à cette proposition : « *Devant une commission, notamment devant une commission d'enquête, fût-elle recevable* […] *que voulez-vous que je dise ou que quelqu'un dise ?* […] *Vais-je en parler ? Vais-je ouvrir les dossiers ? En aucune façon* »[1012]. L'amendement ne sera pas adopté.

740. La question du contrôle des services de renseignement apparaît bien plus tard avec l'affaire du *Rainbow Warrior*. Deux députés ont ainsi proposé la mise en place d'un contrôle parlementaire[10131014]. Le Premier ministre de l'époque se montre alors favorable à l'instauration d'un contrôle parlementaire en rappelant que « *plusieurs pays occidentaux ont* […] o*rganisé un contrôle parlementaire de leurs services secrets* » et précisant que « *ce contrôle, même s'il est difficile, est nécessaire dans une démocratie* »[1015]. Le Premier ministre

1011Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Sénat du 3 décembre 1971, p. 2 622.

1012*Ibid*., p. 2623.

1013Question écrite n° 73 794 de M. Henri BAYARD, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 9 septembre 1985, p. 4 196.

1014Question écrite n° 74 691 de M. Pierre-Bernard COUSTE, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 30 septembre 1985, p. 4 512 : « *Demande à M. le Premier ministre s'il peut comparer l'organisation des services secrets dans les différents pays occidentaux, et quels sont les États qui pratiquent un contrôle parlementaire dans ce domaine. Il souhaiterait savoir si l'affaire Greenpeace va contraindre le Gouvernement à modifier l'organisation des services français, et quelles sont les modifications envisagées ; un contrôle parlementaire va-t-il être instauré, quand et selon quelles modalités ? ».*

1015Réponse de M. le Premier ministre à la question écrite n° 4 176 de M. Henri BAYARD, J.O.R.F - Assemblée nationale du 30 septembre 1985, p. 4 553 : « *Plusieurs pays occidentaux ont, avant la France, organisé un contrôle parlementaire de leurs services secrets. Ce contrôle, même s'il est difficile, est nécessaire dans une démocratie. C'est la raison pour laquelle le Premier ministre a décidé qu'un rapport annuel sur ce sujet serait adressé aux présidents des commissions de la défense des deux chambres par le ministre de la Défense et par le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation* ».

annonce qu'un rapport d'activité annuel sera communiqué aux présidents des commissions en charge des questions de défense.

741. Par la suite, une proposition de loi est déposée en octobre 1985 par le député André Lajoinie pour modifier l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et créer une délégation parlementaire permanente chargée du contrôle des activités des services secrets[1016]. Renvoyée à la Commission des lois, cette proposition de loi n'a jamais été étudiée en séance publique. La proposition de loi est de nouveau déposée par le député en juillet 1988[1017], mais cette dernière ne fut pas non plus inscrite à l'ordre du jour.

742. En 1996, une question du député Pierre Pascallon sur la coordination des services fait resurgir la thématique du contrôle parlementaire de ces services[1018]. La réponse du Gouvernement ne porte que sur la coordination et ne traite pas l'aspect du contrôle. En 1997, le sénateur Nicolas About dépose une proposition de loi pour créer une délégation parlementaire du renseignement[1019]. Dans l'exposé des motifs, le sénateur précise qu' « *il convient donc de soutenir la valorisation de cette fonction de renseignement* » mais que « *sa légitimation ne saurait être complète en l'absence de tout contrôle parlementaire* »[1020]. Dans cette proposition, la délégation parlementaire est composée de vingt membres (dix sénateurs et dix députés) avec pour mission d'évaluer la politique nationale du renseignement à caractère stratégique et économique. Les prérogatives de la délégation sont notamment la possibilité d'auditionner les ministres et les directeurs des différents services de renseignement. Un groupe de travail est institué à l'Assemblée nationale pour « *revaloriser le rôle du Parlement en matière de politique de renseignement* » mais la proposition de loi, faute d'être inscrite à l'ordre du jour, devient caduque.

1016Assemblée nationale, Proposition de loi n° 2974 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant création d'une délégation parlementaire permanente chargée du contrôle des activités des services secrets, 3 octobre 1985.

1017Assemblée nationale, Proposition de loi n° 94 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant création d'une délégation parlementaire permanente chargée du contrôle des activités des services secrets, 6 juillet 1988.

1018Question écrite n° 41 270 de M. Pierre PASCALLON, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 15 juillet 1996, p. 3 746. : « *N'est-il pas temps d'envisager, selon des modalités à définir, l'instauration d'un contrôle parlementaire des différentes activités de ses services ?* ».

1019Sénat, Proposition de loi n° 439 portant création d'une délégation parlementaire dénommée délégation parlementaire du renseignement, 30 septembre 1997.

1020*Ibid*, p. 3.

743. En février 1999, plusieurs sénateurs présentent une proposition de loi modifiant l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant création de comités parlementaires d'évaluation de la politique nationale du renseignement[1021]. Ces comités, institués à l'Assemblée nationale et au Sénat, seraient composés de trois membres chacun et pourraient auditionner les ministres responsables et les responsables des directions et services. Il est précisé que le secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ne pourrait lui être opposé (sauf demande motivée du Premier ministre). Cette proposition est également devenue caduque.

2) Des dispositifs proposés détaillés (1999-2006)

744. En mars 1999, le député Paul Quilès dépose une nouvelle proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement[1022]. Examinée par la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale[1023], cette proposition n'est finalement pas inscrite à l'ordre du jour. Le texte étudié par la Commission prévoyait une délégation propre à chaque assemblée avec la composition suivante : des membres de droit (les présidents des commissions permanentes compétentes pour l'organisation générale de la défense, la politique extérieure et l'administration générale des territoires de la République et des collectivités locales) et des membres de chaque groupe politique au sein des commissions compétentes pour l'organisation générale de la défense, choisis par les présidents de chaque assemblée. La mission dévolue à chacune des délégations était « *de suivre les activités des services visés à l'article 13 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense*[1024] ». Elles pouvaient auditionner les ministres et les directeurs des services, ainsi que « *toute autre personne placée sous leur autorité et déléguée par eux* » ainsi que « *toute personne susceptible de les éclairer et ne relevant pas de ces services* ». Dans le cadre de leur mission, les membres étaient autorisés

1021Sénat, Proposition de loi n° 236 modifiant l'ordonnance n° 58-110 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant création de comités parlementaires d'évaluation de la politique nationale de renseignement à l'Assemblée nationale et au Sénat, 18 février 1999.

1022Assemblée nationale, Proposition de loi n° 1 497 tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, 25 mars 1999.

1023Assemblée nationale, Rapport n° 1 951 fait au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, M. Arthur PAECHT, 23 novembre 1999.

1024Article 13 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense : « *Sous l'autorité du Premier ministre, l'orientation et la coordination des services de documentation et de renseignement sont assurées par un comité interministériel du renseignement. La composition et les attributions de ce comité sont fixées par décret* ».

« *ès qualités* » à avoir accès à des informations classifiées. Le rapport de la Commission est particulièrement complet et met en avant les difficultés liées au contrôle par des parlementaires des services de renseignement (habilitation, besoin d'en connaître, irresponsabilité pénale,…). Le rapport conclut qu' « *en contrôlant les services de renseignement, et notamment les moyens dont ils disposent, le Parlement ne ferait qu'exercer les compétences constitutionnelles qui lui sont reconnues dans les domaines du vote de la loi et du contrôle de l'activité du pouvoir exécutif* »[1025]. Cette proposition n'avait pas été adoptée à l'unanimité en Commission et le Gouvernement avait fait part de son opposition. La proposition de loi n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour.

745. En 2001, le député Bernard Charles pose une question écrite au Gouvernement afin de connaître si la France entend « *participer à la mise en place d'une commission nationale parlementaire sur les services de renseignement* »[1026]. La réponse du Premier ministre est succincte : « *il n'est pas encore abouti sur le plan législatif au vote d'une loi définissant les conditions de son exercice* »[1027].

746. La question réapparaît finalement lors des débats sur le projet de loi de lutte contre le terrorisme de 2005. Le rapporteur précise qu' « *il serait légitime d'ouvrir une réflexion sur la nature et le degré de contrôle parlementaire à exercer sur ces services* »[1028]. Le rapporteur précise ensuite en séance publique que « *les dispositifs de la lutte antiterroriste exigent la prise de mesures qui, si elles doivent rester proportionnées, peuvent avoir un impact sur la vie quotidienne de la population et sur ses droits et libertés, notamment le droit d'aller et de venir ou le droit à la vie privée* »[1029], avant de préciser que la France est « *le seul pays*

1025*Ibid*., p. 16.

1026Question écrite n° 58 592 de M. Bernard CHARLES, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 5 mars 2001, p. 1 306 : « *Il souhaiterait connaître quelle est, en matière de renseignement (technologique et humain), l'ambition de la France et si elle entend, à l'instar de ce que font nos voisins européens, participer à la mise en place d'une commission nationale parlementaire sur les services de renseignement (qui est une demande récurrente)* [...] ».

1027Réponse de M. le Premier ministre à la question écrite n° 58 592 de M. Bernard CHARLES, J.O.R.F - Assemblée nationale, 7 mai 2001, p. 2 704 : « *2. S'agissant du contrôle parlementaire des services de renseignement, il n'a pas encore abouti sur le plan législatif au vote d'une loi définissant les conditions de son exercice. Néanmoins, une évolution a dernièrement permis de renforcer le rôle des élus dans ce domaine. Ainsi, au cours de l'automne 2000, le directeur du renseignement militaire a été auditionné pour la première fois par la commission de la défense nationale et des forces armées ainsi que par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale* [...] ».

1028Assemblée nationale, Rapport n° 2 681 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, M. Alain MARSAUD, 16 novembre 2005, p. 27.

1029 Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 24 novembre 2005, p. 7 426.

démocratique occidental […] *à ne pas disposer d'une structure parlementaire ou para-parlementaire de contrôle des services de renseignement* »[1030].

747. Cette idée d'un contrôle parlementaire des services de renseignement est reprise par plusieurs groupes politiques à l'Assemblée nationale. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'État, ministre de l'Intérieur, assure que le Gouvernement est désormais favorable à la mise en place d'un contrôle des parlementaires. Il affirme alors que le rapporteur plaide « *pour un droit de regard et de contrôle des parlementaires sur les services de renseignement »* assurant que *« le Gouvernement est ouvert à cette demande »* mais qu'il était nécessaire *« de se donner un peu de temps* […] *pour définir les modalités et le contenu du dispositif* ». Il insiste notamment sur le fait que « *les services de renseignement doivent agir dans la discrétion ; cela ne veut pas dire qu'ils soient condamnés au secret par rapport au contrôle démocratique qu'exerce une assemblée parlementaire* »[1031].

748. Plusieurs amendements sont déposés pour amorcer un contrôle parlementaire mais ne sont pas votés et d'autres sont retirés, le ministre de l'Intérieur s'engageant à mettre en place un groupe de travail afin de trouver une solution et d'apporter des réponses aux interrogations des parlementaires. Le rapporteur au Sénat, Jean-Patrick Courtois, affirme alors que « *cette exception française a longtemps été justifiée par la crainte qu'un contrôle parlementaire entrave ou gêne l'action des services de renseignements intérieurs et extérieurs* », estimant que « *la contrepartie naturelle de ces nouveaux pouvoirs est un renforcement des contrôles* »[1032], avant de préciser qu' « *un tel organe de contrôle ne peut pas fonctionner selon les règles habituelles d'organisation des délégations parlementaires ou des offices* »[1033].

749. A l'occasion du conseil des ministres du 8 mars 2006, un projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement est présenté. Il est alors indiqué que « *l'impératif de discrétion doit cependant être concilié avec l'exigence d'information du Parlement sur l'activité générale des services spécialisés placés sous l'autorité des ministres de la Défense et de l'Intérieur.* […] *Il est proposé de créer une délégation parlementaire pour*

1030*Ibid*.

1031Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 24 novembre 2005, p. 7 465.

1032Sénat, Rapport n°117 fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, M. Jean-Patrick COURTOIS, 6 décembre 2005, p. 33

1033*Ibid*., p. 34.

le renseignement »[1034]. Le projet de loi est déposé à l'Assemblée nationale[1035] mais il ne pourra pas être examiné avant la fin de la XII[ème] législature et l'élection présidentielle de 2007.

750. Ce projet de loi prévoyait une délégation parlementaire pour le renseignement unique pour les deux chambres et composée de six membres (trois sénateurs et trois députés) avec des membres de droit (présidents des commissions compétentes en matière de défense et des lois) et des membres désignés par les présidents de chaque assemblée pour assurer une répartition pluraliste. La délégation est « *informée sur l'activité générale et sur les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres de la Défense et de l'Intérieur* », ces derniers adressant « *des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services placés sous leur autorité* » exception faite des « *activités opérationnelles de ces services* », des « *instructions données par les pouvoirs publics à cet égard* » et du « *financement de ces activités* ». La règle du tiers service est également exclue du contrôle : « *ils ne peuvent non plus porter sur les relations de ces services avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement* ». Les auditions possibles sont limitées aux ministres, aux directeurs des services et au secrétaire général de la défense nationale. La transmission des documents classifiés est possible du fait de l'habilitation *ès qualités* mais cette transmission n'est pas possible pour les 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* ».

751. A la fin de l'année 2006, les contours du contrôle parlementaire semblent se dessiner après des décennies de tentatives. Avant de s'intéresser au choix retenu pour le contrôle parlementaire en France et ses évolutions, il est intéressant d'observer les solutions qui ont été retenues dans plusieurs pays étrangers, et ce depuis déjà de très nombreuses années.

1034Gouvernement, *Compte rendu du Conseil des ministres*, 8 mars 2006.

1035Assemblée nationale, Projet de loi n° 2 941 portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, 8 mars 2006.

B/ Les solutions retenues à l'étranger du contrôle parlementaire du renseignement

752. Le Sénat a publié en 2002 une étude de législation comparée sur le contrôle parlementaire des services de renseignement[1036]. Sur les sept pays retenus dans cette étude, il est intéressant de constater la multitude des solutions mises en œuvre dans l'établissement d'un contrôle parlementaire. En 2018, une mise à jour de cette étude a été réalisée[1037].

753. De plus, certains rapports parlementaires abordent les contrôles mis en place à l'étranger. Comme le souligne le rapport de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la délégation parlementaire pour le renseignement, « *trois niveaux de contrôle peuvent être distingués* » : un « *simple suivi a posteriori* », un « *contrôle restreint* » ou un « *contrôle entier et approfondi* »[1038]. Cette catégorisation permet ainsi de classer les contrôles parlementaires instaurés à l'étranger : les dispositifs de contrôle approfondi (1), les dispositifs de contrôle restreint (2) et les dispositifs atypiques (3).

1) Les exemples à l'étranger d'un contrôle parlementaire approfondi

754. Parmi les pays concernés, le premier contrôle à l'étranger qui mérite une attention particulière, peut être du fait de l'importance de sa communauté du renseignement (estimée à cent mille personnels pour un budget de cinquante milliards de dollars), est le contrôle instauré aux **États-Unis**. Le contrôle parlementaire aux États-Unis, « *modèle de contrôle parlementaire pour les uns, machine de harcèlement des services pour les autres* », est « *sans doute le plus poussé de tous les mécanismes existants* »[1039]. Il est également un des plus anciens. En effet, la mise en place des commissions au renseignement au sein du Sénat et de la Chambre des représentants remonte respectivement à 1976 et 1977. Ces commissions ne sont pourtant pas la première tentative de contrôle parlementaire des services de renseignement.

1036Sénat, « Le contrôle parlementaire des services de renseignement », *Les documents de travail du Sénat – Série législation comparée*, n° LC 103, Mars 2002.

1037Sénat, « Les organes parlementaires de contrôle des services de renseignement », *Étude de législation comparée – Recueil de notes de synthèse de janvier à mars 2018*, n° 284, avril 2018.

1038Sénat, Rapport n° 337 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, M. René GARREC, 20 juin 2007, p. 14.

1039Assemblée nationale, Rapport n° 1 951 fait au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, M. Arthur PAECHT, 23 novembre 1999, p. 17.

755. Les parlementaires ont été immédiatement associés à la création de la *Central Intelligence Agency* (CIA) en 1947 et « *les États-Unis s'efforcèrent donc de concilier l'impératif du secret et l'exigence de transparence démocratique* »[1040]. Les commissions en charge des armées avaient alors créé des *intelligence subcommittee* mais cette solution ne semblait pas convenir à plusieurs parlementaires qui déposèrent des projets pour instaurer un contrôle plus complet. Suite notamment au scandale du *Watergate*, un amendement imposa au Président de rendre compte aux commissions spécialisées des opérations clandestines de la CIA. Deux commissions restreintes furent créées en 1975 (le *Senate Select Committee on Intelligence Activites* et le *House Select Committee on Intelligence*), mais elles s'affrontèrent avec l'exécutif américain autour de l'accès aux documents classifiés.

756. Depuis février 1976, *l'Executive Order 11 905* encadre les activités de renseignement. Finalement, une résolution instituant le *Senate Select Committee on Intelligence* (SSCI) fut adoptée en 1976 par le Sénat et une résolution instituant le *House Permanent Select Committee on Intelligence* (HPSCI) fut adoptée en 1977 par la Chambre des représentants. Leur existence est confirmée par *l'Intelligence Oversight Act* en 1980. Ces commissions, propres à chaque assemblée parlementaire, sont des commissions permanentes qui ont pour mission de suivre la communauté américaine du renseignement. Les deux commissions sont composées de quinze à vingt membres, permettant ainsi une représentation équilibrée.

757. Les prérogatives de ces commissions sont très étendues puisque leur champ d'investigation s'étend à toute question liée aux activités de renseignement. Un amendement de 2014 précise la mission de la SSCI qui est de « *contrôler et de mener une étude continue des activités et des programmes de renseignement du Gouvernement des États-Unis* » et qui « *s'assure que les activités de renseignement sont conformes à la Constitution et aux lois américaines* »[1041]. Les services de renseignement concernés par le contrôle de ces commissions sont très nombreux. Les élus américains ont le droit de connaître les opérations en cours, même si des limites ont été fixées par les parlementaires eux-mêmes. Pour ce faire, ils disposent d'une habilitation *ès qualités* et les services doivent leur « *fournir toute information et/ou toute preuve matérielle concernant les activités de renseignement, y compris les informations sur les sources et les procédures opérationnelles… sans limites* »[1042].

1040LE VOGUER, Gildas, « Le renseignement américain », *Presses universitaires de Rennes*, 2014.
1041Sénat, « Les organes parlementaires de contrôle des services de renseignement », *op. cit.*, pp. 61-62.
1042Assemblée nationale, Rapport n° 1 951, *op. cit.*, p. 20.

L'exécutif américain est « *obligé légalement d'informer pleinement et en permanence les commissions* […] *des activités en cours* »[1043]. Le Président est également dans l'obligation « *d'informer les comités chargés du contrôle légal des services de renseignement de toutes les opérations secrètes, y compris des lacunes patentes, avant que l'action ne soit autorisée par un décret présidentiel secret* »[1044].

758. Le rôle joué par les commissions dans le budget rend ces dernières particulièrement influentes. En effet, elles sont chargées de préparer les textes de loi allouant les crédits aux services de renseignement, l'*Intelligence Appropriations Bill*. De plus, la Commission du Sénat se voit confier une mission spécifique dans la confirmation de certaines nominations présidentielles (exemple : le *Director of Central Intelligence* par exemple).

759. Certaines limites au contrôle peuvent cependant être soulignées. D'une part, une auto-limitation des commissions car « *les responsables des commissions étant conscients du danger représenté par la manipulation et la divulgation de certaines informations* », un « *modus vivendi s'est établi* » pour « *respecter les agents de renseignement comme leurs sources et ne pas compromettre sans nécessité les montages opérationnels en cours* »[1045]. Une autre limite, politique cette fois, est « *l'alignement partisan* », comme le démontre Hélène René[1046]. En effet, l'importance des deux partis politiques (démocrate et républicain) aux États-Unis et le lien fort existant entre le Congrès et le Président ont parfois tendance à entraîner une auto-censure des parlementaires et « *lorsque l'objet de l'enquête* […] *devient trop politique, les tensions entre les deux partis paralysent l'activité de contrôle du renseignement* »[1047]. Ce contrôle du Congrès américain n'empêche pas certaines dérives. Les révélations sur l'ampleur des écoutes, directement réalisées sur le territoire américain par la *National Security Agency* (NSA), en sont la preuve.

1043MBONGO, Pascal, « Le contrôle démocratique des agences nationales de sécurité et de renseignement. Analyse comparative du modèle américain », www.droitamericain.fr, 4 septembre 2012.
1044*Ibid*.
1045Assemblée nationale, Rapport n° 1 951, *op. cit.*, p. 20.
1046RENÉ, Hélène, « Les limites du contrôle parlementaire du renseignement aux États-Unis », in. Renseignement, Médias et Démocratie, *Ellipses*, 2009.
1047*Ibid*., p. 214.

760. Enfin, par culture et du fait de l'ampleur de la communauté, il faut souligner l'importance des liens entre les commissions du renseignement et les services. Le rapport de la Commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale sur le projet de la délégation parlementaire pour le renseignement[1048] précise qu'il existe, au sein de la CIA, un service de relation avec le Congrès qui emploie soixante personnes. La CIA participerait à plus de mille deux cents auditions par an et communiquerait aux deux commissions du Congrès plus de deux mille rapports.

761. Un autre pays a donné d'importantes prérogatives au pouvoir législatif dans le contrôle du renseignement, il s'agit de **l'Allemagne**. La loi du 11 avril 1978[1049] a en effet mis en place une délégation parlementaire, le *Parlamentarisches Kontrollgremium* (PKGr), pour contrôler l'activité des trois services fédéraux de renseignement : le *Bundesnachrichtendienst* (BND – service fédéral de renseignement), le *Militärischen Abschirmdienst* (MAD – le service de protection militaire) et le *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV – l'Office fédéral pour la protection de la Constitution). Une loi du 5 janvier 2017 a modifié les prérogatives de la délégation après des révélations de plusieurs défaillances des services de renseignement. Composée de neuf membres élus par le Bundestag (sans obligation de représentation de tous les groupes politiques, il est de tradition que les postes soient cependant répartis en fonction de l'importance des groupes), la délégation se réunit au moins une fois par trimestre.

762. Elle dispose de prérogatives importantes puisqu'elle peut exiger la transmission de certains actes, auditionner des personnels (du gouvernement fédéral et des services de renseignement), procéder à des contrôles sur pièces et sur place ou encore désigner des experts indépendants pour procéder à certaines enquêtes. Le gouvernement a l'obligation d'informer la délégation de l' « *activité générale des services de renseignement, ainsi que des affaires revêtant une importance particulière* »[1050]. La commission établit deux rapports d'activité à l'intention du Bundestag. Depuis 1999, cette délégation est également compétente pour s'assurer de la légalité des interceptions téléphoniques et postales. Les limites au contrôle de la délégation du Bundestag sont le caractère directement opérationnel de certaines activités, la nécessité de préserver l'accès de certaines sources d'information et la nécessité de protéger les droits de tierces personnes.

1048Assemblée nationale, Rapport n° 83, *op. cit.*, p. 20.
1049Loi du 11 avril 1978 sur le contrôle parlementaire de l'activité de renseignement de la Fédération.
1050Sénat, « Les organes parlementaires de contrôle des services de renseignement », *op. cit.*, p. 57.

763. Enfin, dans les pays disposant d'un contrôle parlementaire étoffé, l'**Italie** a une place particulière. En effet, en 2007, une importante refonte des services de renseignement a entraîné une réforme du contrôle parlementaire, donnant naissance au *Comitato Parlamentare di Controllo per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato* (COPASIR - Comité parlementaire pour la sécurité de la République). Ce comité a pour mission de « *vérifier, de façon systématique et continue, que l'activité du système de renseignement est conforme à la Constitution et aux lois et n'a pas d'autre but que les intérêts et la défense de la République italienne* »[1051]. Le système de renseignement recouvre les deux services de renseignement, l'*Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna* (AISE – Agence d'informations et de sécurité extérieure) et l'*Agenzia Informazioni et Sicurezza Interna* (AISI – Agence d'informations et de sécurité intérieure), ainsi que le *Dipartimento Informazioni per la Sicurezza* (DIS – Bureau de coordination sous l'autorité du Président du Conseil). Le comité est composé de cinq députés et de cinq sénateurs nommés par les présidents de chaque assemblée en respectant une représentation proportionnelle des groupes politiques (le Président du comité étant obligatoirement membre de l'opposition).

764. Le comité peut procéder à des auditions (Président du Conseil, ministres, directeurs des services de renseignement ou agent des services – sauf opposition du Président du Conseil – ou encore toute personne extérieure). Le comité peut également demander la communication de tout document, seul un « devoir de réserve » peut être émis lorsque la transmission d'une information peut « *porter préjudice à la sûreté de l'État, aux rapports avec les États étrangers, au déroulement d'opérations en cours ou à la sécurité d'une source ou d'un collaborateur des services de renseignement* »[1052]. Dans ces hypothèses, il revient au Président du Conseil de décider de l'éventuelle transmission. A noter qu'il ne peut être fait état du droit de réserve lorsque la majorité des deux tiers du comité ordonne la transmission. Les parlementaires peuvent également se rendre directement sur place et peuvent demander au Président du Conseil la mise en place d'une enquête interne. Chaque semestre, le Président du Conseil a l'obligation de transmettre au comité un rapport sur l'activité des services. Il a également le devoir d'informer les parlementaires des « *opérations secrètes dans lesquelles seront mises en œuvre certaines actions qualifiables comme délits mais autorisées spécialement conformément à la loi* »[1053].

1051*Ibid*., p.58.
1052*Ibid*., p.59.
1053*Ibid*.

2) Les exemples à l'étranger d'un contrôle parlementaire restreint

765. Les **Pays-Bas** sont un des premiers États européens à avoir institué un contrôle parlementaire. En effet, c'est dès 1952 qu'une commission pour les services de renseignement et de sécurité, la *Commissie voor de Inlichtingen – en Veiligheidsdiensten* (CIVD) est mise en place. Cependant, cette commission ne se voit pas confier de mission particulière. Elle définit elle-même son rôle en se chargeant du « *contrôle parlementaire des aspects secrets des politiques publiques entourant les services de renseignement et de sécurité civils et militaires* »[1054]. Depuis 2016 et des fuites de documents confidentiels par des membres de la commission, il a été décidé de réduire le nombre de ses membres. Dorénavant, la commission est composée uniquement des cinq membres de droit que sont les présidents des cinq groupes politiques les plus importants. Depuis une loi du 26 juillet 2017, la CIVD est rendue destinatrice des documents classifiés.

766. En parallèle de cette commission, un organe extraparlementaire, la *Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten* (CTIVD), a été instaurée en 2002 et est plus particulièrement chargée d'examiner les plaintes éventuelles contre les services. Les quatre membres de cette commission sont choisis par le ministre de l'Intérieur dans une liste de candidats proposés par le Parlement.

767. Au **Royaume-Uni**, la particularité réside dans le fait que les services de renseignement sont longtemps restés secrets. L'*Intelligence Service Act* du 26 mai 1994, qui reconnaît l'existence du *Secret Intelligence Service* (SIS ou MI6, le service de renseignement extérieur) a instauré l' *Intelligence and Security Committee of Parliament* (ISC). Ce dernier est maintenant compétent pour contrôler les trois principaux services de renseignement britanniques : le SIS, le *Secret Service* (MI5, le service de renseignement intérieur) et le *Government Communications Headquarters* (GCHQ). Certains organes ou services n'étaient pas concernés par le contrôle de l'ISC, comme par exemple le *Directorate of Military Intelligence* (DMI, le renseignement militaire). Le *Justice and Security Act* du 25 avril 2013 a étendu le contrôle du comité aux services de renseignement militaire et aux services chargés du contre-terrorisme. Le comité est composé de neuf parlementaires, nommés par le Premier ministre au sein de la Chambre des Lords ou de la Chambre des Communes (après consultation du chef de l'opposition).

1054*Ibid*., p.55.

768. Ce comité est chargé « *d'examiner et de contrôler les dépenses, la gestion, la politique et les opérations de la communauté du renseignement britannique* »[1055]. Les directeurs des services ont l'obligation de fournir les informations que le comité demande. Ces mêmes responsables conservent cependant la possibilité de refuser de fournir des renseignements sensibles ou qu'ils estiment inopportuns. Le comité a la possibilité de procéder à des auditions (membres du Gouvernement, directeurs des services, agents ou personne extérieure). Un rapport annuel est rédigé et présenté au Premier ministre. La réforme de 2013 a également renforcé les prérogatives du comité en lui permettant de contrôler certains aspects opérationnels, mais sans que le contrôle « *n'interfère* […] *avec une opération de renseignement ou de sécurité en cours »*[1056].

769. En **Espagne**, après plusieurs scandales concernant l'unique service de renseignement, le *Centro Superior de Informacion de la Defensa* (CESID), la loi du 6 mai 2002 a remplacé ce dernier par le *Central nacional de inteligencia* (CNI). La loi prévoit également la mise en place d'un contrôle parlementaire, dès lors que « *l'activité de renseignement peut s'assimiler à un acte de Gouvernement* »[1057], en dissociant ainsi le contrôle parlementaire du contrôle juridique. Ce contrôle du Parlement s'attache surtout à un contrôle des fonds spéciaux par la *Comision de gastos reservados y secretos oficiales*. Composée de huit membres, elle dispose d'un droit de communication de plusieurs documents mais le CNI dispose d'une « *liberté d'appréciation* » dans les « *informations appropriées* »[1058] dont les parlementaires peuvent avoir connaissance. De plus, la commission ne dispose pas du pouvoir de procéder à des auditions, Floran Vadillo jugeant qu' « *il paraît dès lors difficile d'identifier un contrôle parlementaire efficace des services de renseignement* ».

1055*Ibid*., p.60.
1056*Ibid*.
1057VADILLO, Floran, « Originalités du modèle espagnol de contrôle des services de renseignement », *Cahiers de la sécurité*, n° 25, septembre 2013, p. 282.
1058*Ibid*. p. 284.

3) La mise en place de dispositifs atypiques chargés du contrôle parlementaire : l'exemple belge

770. Le contrôle parlementaire effectué en **Belgique** est un exemple de contrôle atypique. En effet, la loi organique du 18 juillet 1991 a créé un comité permanent de contrôle des services de police et de renseignement, appelé le « comité R »[1059]. Ce comité R est lui même supervisé par une commission sénatoriale. Ainsi, « *les parlementaires contrôlent non les services de renseignement, mais l'organe chargé du contrôle de ces derniers* »[1060].

771. Le comité R est composé de trois membres, nommés pour cinq ans par le Sénat, parmi lesquels le Président, qui est systématiquement un magistrat. Il supervise l'activité des deux services de renseignement que sont la Sûreté de l'État (VSSE) et le Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées (SGRS), ainsi que l'organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM). Le comité R enquête « *sur les activités et les méthodes des services de renseignement, sur leurs règlements et directives internes* »[1061]. Le contrôle exercé par ce comité porte sur le respect des droits fondamentaux par les services de renseignement, sur leur coordination et leur efficacité. Pouvant agir de sa propre initiative, ou sur demande d'une des assemblées, du ministre de la Justice ou du ministre de la Défense nationale, le comité R peut également être saisi d'une plainte d'un particulier et même être réquisitionné par les autorités judiciaires.

772. Le comité dispose de compétences étendues : se faire transmettre tout document qu'il juge utile ou entendre toute personne dont l'audition lui paraît nécessaire. Les membres du comité R peuvent procéder à des perquisitions et des saisies et les personnels des services ont l'obligation de révéler tous « *les secrets dont ils sont dépositaires* »[1062]. Le comité R est assisté d'un service d'enquête. A l'issue de chaque enquête, il rédige un rapport systématiquement communiqué au ministre compétent et à la commission sénatoriale. De plus, il exerce un contrôle sur l'emploi des crédits votés et plus spécifiquement sur l'utilisation des fonds spéciaux par le SGRS. Depuis 2003, le comité R est également en charge du contrôle des interceptions réalisées par le SGRS.

1059Loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement.
1060VADILLO, Floran, « Originalités du modèle belge de contrôle des services de renseignement », *Cahiers de la sécurité*, n° 25, septembre 2013, p. 127.
1061Loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement.
1062*Ibid.*

773. Une commission permanente du suivi du comité R au Sénat a été instaurée dès 1999. Présidée par le président du Sénat, elle est composée de quatre sénateurs. Cette commission se réunit de façon trimestrielle avec le président du comité R ou l'ensemble de ses membres. Sa fonction est de superviser le fonctionnement du comité R. Elle peut ainsi le charger d'enquêtes particulières ou prendre l'avis du comité sur certains textes. La commission peut obtenir communication de tous les rapports d'enquête (avec pour seules limites la mise en péril de tiers ou l'entrave au bon fonctionnement des services de renseignement nationaux ou étrangers).

§2 : La montée en puissance du contrôle parlementaire français

774. Inspiré des dispositifs de contrôle instaurés à l'étranger, et fort d'une réelle volonté, le Parlement français a, en lien avec l'exécutif, instauré une structure de suivi de l'activité des services, qui s'est progressivement développée (A) avant de devenir une réelle structure de contrôle (B) et, peut-être, de poursuivre son expansion dans les années à venir (C).

A/ Une mise en place progressive (2007 – 2014)

775. Jusqu'en 2006, les parlementaires avaient proposé un schéma de contrôle relativement détaillé. Il était cependant nécessaire, pour mettre en place une nouvelle structure, que le législateur fasse des choix (1). Cependant, une fois mis en place, le contrôle effectué durant les premières années de fonctionnement est demeuré restreint (2).

1) La mise en place et les choix du législateur français

776. C'est au début de l'année 2007 que le processus de mise en place de la structure de contrôle parlementaire des services de renseignement – la délégation parlementaire au renseignement – a été lancé (a), avec notamment des choix importants de la part du législateur (b).

a/ Le processus de mise en place de la délégation parlementaire au renseignement

777. A l'occasion de la campagne présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy propose de mettre en œuvre le contrôle parlementaire du renseignement en annonçant qu'il entend « *renforcer les pouvoirs du Parlement en matière de contrôle des services de renseignement* »[1063]. Dès le 5 juin 2007, un projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement[1064] est déposé au Sénat. Le projet de loi reprend celui de 2006 : commission de six membres (avec les membres de droit et les membres désignés), missions et limites au contrôle identiques.

778. Au Sénat, le rapporteur de la Commission des lois[1065] justifie ainsi l'absence de contrôle parlementaire car « *le Parlement est resté à l'écart de ces questions autant par auto-censure au nom du domaine réservé du chef de l'État qu'en raison de l'extrême méfiance des services de renseignement* »[1066]. Il revient également sur les limites au contrôle parlementaire, notamment le secret de la défense nationale et la décision du Conseil constitutionnel interdisant au Parlement le contrôle des opérations en cours. Il revient également sur le choix du Gouvernement. D'abord sur la forme : un organe commun aux deux assemblées permettant de limiter le nombres d'acteurs (et ainsi conserver le secret des travaux et réduire le nombre d'interlocuteurs pour les services). Puis sur le fond, et notamment sur le choix des services de renseignement entrant dans le giron de la délégation parlementaire.

779. Le projet de loi prévoyait cinq services : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction du renseignement militaire (DRM), la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la direction de la surveillance du territoire (DST) et la direction centrale des renseignements généraux (DCRG). Le rapporteur souligne l'absence de certaines structures ou organismes, telles que la Direction des affaires stratégiques du ministère de la Défense, l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), la Direction nationale de la recherche et des enquêtes douanières (DNRED) ou la cellule TRACFIN. Le rapporteur s'interroge ensuite sur le faible nombre de personnes autorisées à être entendues par la délégation (seule une quinzaine). En effet, il pointe l'impossibilité

1063Discours sur la politique de défense de Nicolas SARKOZY, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, candidat à l'élection présidentielle, Paris, 7 mars 2007.
1064Sénat, Projet de loi n° 326 portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, 5 juin 2007.
1065Sénat, Rapport n° 337, *op. cit.*
1066*Ibid*., p. 7.

d'auditionner des personnes extérieures aux services (universitaires, membres d'autorités administratives indépendantes, mais également certaines personnes des services, avec l'accord des directeurs).

780. La Commission des lois propose différents amendements, notamment pour augmenter le nombre de membres (huit au lieu de six), dynamiser la mission de la délégation en lui confiant la responsabilité de « suivre l'activité générale » ou encore diversifier les sources d'information en élargissant les possibilités d'audition au Premier ministre et à des personnes extérieures aux services de renseignement. Pour la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées[1067], le rapporteur estime qu'il existe désormais « *un large consensus politique* […] e*n faveur d'une instance parlementaire en charge du renseignement* » et le projet de loi permet de concilier « *la nécessaire information du Parlement et la préservation de l'efficacité de l'action des services* »[1068].

781. Le projet de loi est discuté en première lecture au Sénat le 27 juin 2007. Les débats portent notamment sur la nécessité d'avoir une délégation dans chaque assemblée, le nombre de parlementaires, la possibilité d'intégrer la commission de vérification des fonds spéciaux, les services concernés et même l'intitulé de la future délégation. Le texte adopté par le Sénat en première lecture valide l'augmentation du nombre de parlementaires (quatre députés et quatre sénateurs) ainsi que la composition (membres de droit et membres désignés). Le Sénat valide également la mission « *de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés* » et prévoit l'élaboration d'un rapport public annuel.

782. A l'Assemblée nationale, le rapporteur de la Commission des lois[1069] revient sur la nécessité de conserver le secret et de ne pas avoir, dans un premier temps, une connotation « *trop intrusive* » afin de « *créer un climat de confiance entre la future délégation et les services de renseignement* »[1070]. Lors de la discussion générale en commission, un des amendements retenus est l'intégration au sein de la sphère de contrôle de la délégation de la DNRED et de TRACFIN. Le rapporteur pour avis de la Commission de la Défense et des forces armées[1071] affirme cette volonté des députés de prendre en compte la DNRED et

1067Sénat, Avis n° 339, *op. cit.*
1068*Ibid*., p. 22.
1069Assemblée nationale, Rapport n° 83, *op. cit*.
1070*Ibid*., p. 26.
1071Assemblée nationale, Avis n° 79 présenté au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement,

TRACFIN et approuve la volonté de séparer les missions de la délégation parlementaire de celles de la CVFS.

783. Le projet de loi est discuté en première lecture à l'Assemblée nationale le 26 juillet 2007. Plusieurs amendements sont débattus et le projet de loi adopté comporte certaines modifications par rapport au projet de loi adopté au Sénat, comme l'intégration des services spécialisés « *placés sous l'autorité des ministres chargés* […] *de l'économie et du budget* », une reformulation des prérogatives d'audition et une précision sur le rapport public établi par la délégation « *qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale* ». De plus, la délégation a la possibilité d'adresser des recommandations au Président de la République et au Premier ministre, transmises également aux présidents des deux assemblées.

784. Le Sénat entérine les modifications apportées par l'Assemblée nationale le 25 septembre 2007. La loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement est promulguée le 9 octobre 2007 et publiée au journal officiel le 10 octobre 2007[1072]. Ainsi, le Parlement français a effectué certains choix qu'il paraît nécessaire de préciser.

b/ Les choix du législateur pour la nouvelle structure de contrôle

785. La mise en place d'un **organe commun aux deux chambres du Parlement** n'est pas une nouveauté puisqu'il existe des structures communes. Ce choix d'un organe unique, bien que son appellation de « délégation » ait pu surprendre (les organes communs entre les deux chambres prenant généralement l'appellation d'« office »), était nécessaire pour restreindre le nombre de parlementaires concernés par l'accès aux documents et informations classifiés.

M. Yves FROMION, 17 juillet 2007.

1072Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, J.O.R.F. du 10 octobre 2007, p. 16 558.

786. L'**habilitation *ès qualités*** a également été retenue pour les membres de la délégation. Ce dispositif est justifié par le respect de la séparation des pouvoirs. En effet, le code pénal prévoit une législation spécifique pour protéger le secret de la défense nationale, en particulier son article 413-9 qui prévoit que « *présentent un caractère secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès* »[1073].

787. L'article 6 du décret du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale[1074] précise que « *nul n'est qualifié pour connaître des informations ou supports protégés s'il n'a fait au préalable l'objet d'une décision d'habilitation et s'il n'a besoin de les connaître pour l'accomplissement de sa fonction ou de sa mission* ». Ces dispositions ont été reprises par l'instruction générale interministérielle sur la protection du secret de 2011 en précisant les deux conditions cumulatives : le besoin d'en connaître et la délivrance d'une habilitation correspondant au degré de classification de l'information considérée[1075].

788. Cependant, la procédure d'habilitation d'un parlementaire porterait nécessairement atteinte au principe de séparation des pouvoirs, garanti constitutionnellement. Seule une habilitation prévue par la loi peut donc permettre aux parlementaires d'être dispensés de la procédure d'habilitation. C'est le choix qui a été retenu pour les membres de la délégation parlementaire au renseignement puisque l'alinéa 4 de l'article unique de la loi précise que « *les membres de la délégation sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des éléments d'appréciation* […] *protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal* ».

789. Ce choix avait également été retenu pour la participation des parlementaires à l'activité de certaines autorités administratives indépendantes, notamment pour la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) et la Commission consultative du secret de la Défense nationale (CCSDN) pour laquelle l'article 5 de la loi du 8 juillet 1998 précise que « *les membres de la Commission sont autorisés à connaître toute*

1073Article 413-9 du Code Pénal, modifié par la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009, *précitée*.

1074Décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale, J.O.R.F du 19 juillet 1998, p. 11 118.

1075Arrêté du 30 novembre 2011 portant approbation de l'instruction générale interministérielle n° 1 300 sur la protection du secret de la défense nationale, J.O.R.F. du 2 décembre 2011, p. 20 265. Article 6 : « *Seules les personnes qualifiées peuvent accéder aux secrets de la défense nationale. La qualification exige la réunion de deux conditions cumulatives : le besoin d'en connaître ou d'accéder à une information classifiée* […et] *la délivrance de l'habilitation correspondant au degré de classification de l'information considérée* ».

information classifiée dans le cadre de leur mission »[1076]. Les fonctionnaires travaillant au profit des parlementaires de la délégation doivent, quant à eux, suivre la procédure « traditionnelle » d'habilitation.

790. En mars 2018, le député Loïc Kervran, président de la CVFS, a déposé un amendement[1077] pour que les présidents des deux assemblées soient également habilités *ès qualités* et rendus destinataires des rapports de la CVFS, comme ils le sont pour les rapports de la DPR. Cet amendement sera adopté à l'Assemblée nationale[1078] et repris ensuite dans la loi de programmation militaire[1079].

791. Cette habilitation, qui permet aux parlementaires d'accéder à des informations classifiées, nécessite également une précision sur la responsabilité pénale, se confrontant à l'**immunité parlementaire** prévue à l'article 26 de la Constitution[1080]. La loi a souhaité apporter une précision sur la responsabilité pénale des parlementaires (et des fonctionnaires qui leur sont rattachés). Il est indiqué que « *les membres de la délégation* […] *sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance* ». L'irresponsabilité des parlementaires ne s'appliquerait donc pas en cas de violation du secret défense.

792. Il est également important de faire ressortir les **limites du contrôle**. Elles sont précisées par la loi puisque le contrôle des parlementaires ne peut 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* ». Sont également exclues les « *données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou nom des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement* ». Ces limites législatives s'ajoutent à la

1076Loi n° 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une Commission consultative du secret de la défense nationale, J.O.R.F. du 9 juillet 1998, p. 10 488.

1077Assemblée nationale, Amendement n° 372 au projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025, M. Loïc KERVRAN, 17 mars 2018.

1078Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 23 mars 2018, p. 2 072.

1079Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, J.O.R.F. du 14 juillet 2018, texte n° 1.

1080Article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie* ».

limite constitutionnelle instituée par le Conseil constitutionnel lors de sa décision de 2001 empêchant le Parlement de contrôler les « *opérations en cours* ».

2) Une activité restreinte dans les premières années d'existence

793. Le premier rapport public de la délégation parlementaire au renseignement a été rendu fin décembre 2009 pour les années 2008 et 2009[1081]. Ce premier rapport, pourtant attendu, reste très succinct. Revenant sur la création de la délégation, sa composition, ses missions, ses prérogatives et ses limites, ainsi que le contour des services concernés par le contrôle, le rapport présente également le fonctionnement concret (désignation du président et établissement du règlement intérieur). Les parlementaires présentent également l'importance du respect de la confidentialité afin de « *tisser avec ces services une relation fondée sur la confiance mutuelle* »[1082]. Pour cela, ont été mis en place des locaux sécurisés et adaptés, inspectés par les services eux-mêmes. Puis, le rapport présente le travail de la délégation : réunion mensuelle, auditions (la délégation s'étant consacrée à l'audition des responsables des services ainsi que du secrétaire général de la défense nationale et du coordonnateur national du renseignement, pour lequel la loi ne prévoyait pas l'audition puisque la fonction n'existait pas, mais qui s'est imposé comme « *un interlocuteur privilégié de la délégation* »[1083]), visites de certains services (permettant des entretiens avec certains chefs de départements et certains agents, parfois en abordant des « *exemples concrets, des modalités de recueil et d'analyse du renseignement et la manière dont il est exploité* »[1084], alors même que la loi de 2007 ne prévoyait pas ces possibilités).

794. Les rapports d'activité pour l'année 2010[1085] et pour l'année 2011[1086] se contentent de présenter la composition de la délégation et son activité. Ainsi, au cours de l'année 2010, quatorze réunions se sont tenues, avec onze auditions et un déplacement. Au cours de l'année 2011, neuf réunions ont été organisées, avec huit auditions et un déplacement au sein d'un des six services spécialisés. La délégation a également des activités avec des parlements étrangers

1081D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2008 et 2009, M. Jean-Jacques HYEST, 17 décembre 2009.
1082*Ibid*., p. 10.
1083*Ibid*., p. 13.
1084*Ibid*., p. 14.
1085D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2010, M. Jean-Luc WARSMANN, 17 décembre 2010.
1086D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011, M. Jean-Louis CARRERE, 17 juillet 2012.

(délégation allemande chargée du contrôle des communications, délégation du parlement roumain pour le contrôle parlementaire de l'activité des services de renseignement, etc…). Dans le rapport de 2011, les parlementaires ont souhaité renforcer leur contrôle puisqu' « *ont été étudiées plusieurs possibilités pour renforcer le rôle de la délégation parlementaire au renseignement, notamment concernant son articulation avec les autres instances où siègent des parlementaires et qui interviennent dans ce domaine* »[1087].

795. Les rapports d'activité pour l'année 2012[1088] et pour l'année 2013[1089] sont un peu plus complets que les précédents. En plus des activités de la délégation (cinq réunions et deux déplacements en 2012 ; six réunions et deux déplacements en 2013), la délégation présente un état de la menace et, pour l'année 2012, présente des enseignements tirés de l'affaire Merah. Enfin, elle émet des critiques, tant sur l'organisation du renseignement que sur les moyens financiers ou encore sur les capacités techniques mises à la disposition des services de renseignement. Comme dans ses rapports précédents, la délégation affirme une volonté de renforcer le contrôle parlementaire, notamment par le biais d'une extension des personnes pouvant être auditionnées, par sa capacité de communication et par la mission même de la délégation (« *suivi de l'activité* »).

B/ L'émergence d'un véritable contrôle (2014 – 2018)

796. La délégation parlementaire au renseignement a connu plusieurs évolutions depuis sa création, notamment avec la loi de programmation militaire de décembre 2013[1090] (1) puis avec la loi renseignement de juillet 2015[1091] (2).

1087*Ibid*., p. 12.

1088D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012, Mme Patricia ADAM, 30 avril 2013.

1089D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013, M. Jean-Pierre SUEUR, 16 avril 2014.

1090Loi 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, J.O.R.F. du 19 décembre 2013, p. 20 570.

1091Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, J.O.R.F. du 26 juillet 2015, p. 12 735.

1) Les apports de la loi de programmation militaire de 2013

797. Dés juin 2013, le président de la Commission des lois à l'Assemblée nationale, Jean-Jacques Urvoas, revenait sur son rapport d'information sur le cadre juridique applicable aux services de renseignement et déclarait dans plusieurs médias que « *l'efficacité du renseignement n'est pas dissociable de son contrôle* » en précisant qu' « *aucun moyen ne peut être octroyé aux services de renseignement sans qu'un contrôle démocratique s'assure de son usage démocratique, légal ou proportionnel* »[1092].

798. Le projet de loi de programmation militaire vise un triple objectif : « *mesures financières, mesures d'organisation et mesures de transparence* »[1093]. Le projet de loi est détaillé par le ministre de la Défense le 2 août 2013 en Conseil des ministres. Ce projet comporte un « *volet normatif, qui traite du cadre juridique du renseignement, tant pour le contrôle de l'activité des services que pour les moyens mis à sa disposition* »[1094]. Neuf articles concernent le renseignement. Plusieurs d'entre eux prévoient le renforcement des moyens mis à la disposition des services de renseignement (création d'un fichier alimenté par les données des transporteurs aériens, accès à certains fichiers de police judiciaire pour les services de renseignement du ministère de la Défense, accès en temps réel à des données de connexion) et deux des articles prévoient le renforcement du contrôle parlementaire.

799. L'article 5 du projet de loi prévoit une extension de la mission de la délégation parlementaire au renseignement qui aurait désormais pour mission le « *contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement* » et non plus de « *suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés* ». Parmi les nouvelles prérogatives de la délégation, un élargissement de l'information puisqu'elle serait informée de la stratégie nationale du renseignement (qui donne les grandes orientations du Gouvernement pour une période de trois à cinq ans) et aurait un accès à certains éléments du plan national d'orientation du renseignement (PNOR), déclinaison à vocation opérationnelle de la stratégie nationale à l'attention des services.

1092URVOAS, Jean-Jacques, « L'efficacité du renseignement n'est pas dissociable de son contrôle », *Lepoint.fr*, 10 juin 2013.

1093BORREDON, Laurent et GUIBERT, Nathalie, « Le contrôle des services secrets par le Parlement est l'enjeu principal de la réforme du renseignement », *Le Monde*, 26 juillet 213.

1094Gouvernement, *Compte rendu du Conseil des ministres – Présentation du projet de loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*, 2 août 2013.

800. Deux rapports annuels lui seraient également adressés : un rapport de synthèse des crédits et un rapport d'activité de la communauté française du renseignement. De nouvelles personnes seraient concernées par les auditions menées, notamment le coordonnateur national du renseignement, le directeur de l'académie du renseignement et certains directeurs d'administration centrale ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement. Pourraient également être invités les présidents de la CNCIS et de la CCSDN.

801. Enfin, comme cela a été montré, l'article 6 prévoit quant à lui que la Commission de vérification des fonds spéciaux devienne une formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement.

802. Certains observateurs confirment qu'il s'agit là d'une montée en puissance de la délégation parlementaire au renseignement et qu'il y a désormais « *des espions français plus puissants mais mieux contrôlés* », estimant également que le projet établit un modèle « *qui se rapproche de celui des États-Unis ou de la Grande-Bretagne* »[1095].

803. Le rapport de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat souligne les dysfonctionnements récents, notamment en lien avec le renseignement intérieur (affaire des « fadettes » ou affaire « Merah »). Le rapporteur précise que « *ces affaires ont également mis en lumière la nécessité de renforcer le contrôle parlementaire sur les services de renseignement* »[1096]. Revenant sur les nouvelles prérogatives des services de renseignement, le rapport souligne l'importance « *que le Parlement puisse être informé de telles affaires afin d'être en mesure d'exercer pleinement son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement* »[1097]. Il dresse également un bilan des cinq premières années qui « *s'avère très positif* » puisqu' « *une véritable relation de confiance s'est nouée entre la délégation et les services de renseignement* »[1098].

1095MERCHET, Jean-Dominique, « Des espions français plus puissants mais mieux contrôlés », *L'Opinion*, 7 août 2013.
1096Sénat, Rapport n° 50, *op. cit.*, p. 95.
1097*Ibid*., p. 130.
1098*Ibid*.

804. La Commission des lois du Sénat souligne que le projet de loi est « *une avancée réelle mais limitée* »[1099] et pointe quatre insuffisances. Tout d'abord, elle estime que les parlementaires se limitent eux-mêmes dans le contrôle des activités opérationnelles des services de renseignement car la décision du Conseil constitutionnel de 2001 n'interdit le contrôle que des seules opérations en cours. Un amendement est ainsi voté pour permettre un contrôle sur les activités opérationnelles des services, les instructions données par les pouvoirs publics et le financement de ces activités. Ensuite, elle estime que la délégation devrait pouvoir entendre directement certains agents pour apporter une expertise, avec l'accord des directeurs. La Commission des lois précise également que la délégation devrait être destinatrice de l'intégralité du PNOR et que, de manière plus générale, elle devrait être rendue destinataire « *des informations utiles à l'accomplissement de sa mission* ». Enfin, elle adopte un amendement pour que la CVFS et la délégation parlementaire soient simplement fusionnées.

805. Le texte adopté par le Sénat le 21 octobre 2013 prend en compte les propositions de la Commission des lois – exceptée pour la CVFS qui devient une formation spécialisée de la délégation parlementaire – et prévoit également que la délégation puisse prendre connaissance des rapports de l'inspection des services de renseignement et des rapports des services d'inspection des ministères portant sur le renseignement. Le texte va donc plus loin que le projet du Gouvernement.

806. A l'Assemblée nationale, la Commission de la Défense nationale et des forces armées revient sur les dispositions votées par le Sénat et affirme qu' « *il s'agit bien de contrôler l'action du Gouvernement, et non pas les services de renseignement eux-mêmes* »[1100]. La Commission a rejeté un amendement pour supprimer les membres de droit. La Commission des lois, saisie pour avis[1101], adopte un amendement pour limiter le droit d'information de la délégation en précisant que ne peuvent être transmises les informations portant sur des opérations en cours, ni sur les instructions données par les pouvoirs publics, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux, et exclut également toute information sur les procédures et méthodes opérationnelles. La Commission des lois diminue également l'accès aux rapports de l'inspection des services de renseignement et des inspections générales des ministères concernés, se contentant d'une possible

1099Sénat, Avis n° 56, *op. cit.*, p. 10.
1100Assemblée nationale, Rapport n° 1551, *op. cit.*, p. 179.
1101Assemblée nationale, Avis n° 1531, *op. cit*.

sollicitation au Premier ministre pour obtenir « *tout ou partie* » de ces rapports estimant que ces inspections avaient pour mission première de « *rendre compte au ministre concerné, voire au Premier ministre, et non au Parlement* »[1102]. Comme la Commission de la défense nationale, les parlementaires ont souhaité mettre fin à la désignation des présidents de commission comme membres de droit. Enfin, la Commission des lois revient sur l'audition des agents des services en limitant la portée de l'article et en donnant la possibilité aux directeurs des services de « *se faire accompagner des collaborateurs de leur choix en fonction de l'ordre du jour de la délégation* ».

807. Le texte adopté par l'Assemblée nationale le 3 décembre 2013 est plus proche du projet de loi du Gouvernement et revient quelque peu sur les avancées du Sénat. Les « *informations utiles à l'accomplissement de sa mission* » sont ainsi détaillées : la stratégie nationale du renseignement, des éléments d'information issus du PNOR, un rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits, un rapport annuel d'activité des services spécialisés, des éléments d'appréciation relatifs à l'activité générale et à l'organisation des services spécialisés. La délégation a la possibilité de demander au Premier ministre la communication de tout ou partie des rapports de l'inspection des services de renseignement et des rapports des inspections générales des ministères. Les auditions concernent : le Premier ministre, les ministres compétents, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le coordonnateur national du renseignement, le directeur de l'Académie du renseignement, les directeurs des autres administrations centrales ayant à connaître des activités de renseignement et les directeurs des services spécialisés, ces derniers pouvant être accompagnés de collaborateurs en fonction de l'ordre du jour. Les limites du contrôle sont également explicitées puisque les documents et informations transmis ne peuvent porter sur les opérations en cours, sur les instructions données par les pouvoirs publics, sur les procédures et méthodes opérationnelles et sur les échanges avec des services étrangers ou des organismes internationaux.

808. Renvoyé au Sénat, la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées « *regrette que l'Assemblée nationale n'ait pas souhaité conserver la totalité des modifications introduites par le Sénat qui auraient permis de renforcer encore davantage les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement et d'aller vers un véritable*

1102*Ibid*., p. 46.

contrôle parlementaire »[1103] mais elle estime « *préférable de privilégier une démarche consensuelle* » étant donné que « *les dispositions du projet de loi permettront de renforcer sensiblement les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement et qu'elles représentent un progrès notable par rapport à la situation actuelle* »[1104]. La loi est donc adoptée en deuxième lecture au Sénat le 18 décembre 2013[1105].

809. Le rapport public d'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014[1106] marque un tournant avec les rapports précédents, tant par l'importance quantitative (près de deux cents pages contre une vingtaine), que par les sujets traités. L'introduction de ce rapport l'affirme « *il ne ressemble pas à ses prédécesseurs* […]*, il correspond à une volonté affirmée d'entériner une véritable rupture avec les pratiques antérieures* »[1107]. Le rapport revient sur la délégation « *rénovée* » après l'adoption de la loi de programmation militaire. Mais il va beaucoup plus loin, reprenant en partie le rapport de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, et aborde plusieurs thématiques : le cadre juridique des services de renseignement, la gestion des ressources humaines, l'organisation et les réformes propres aux services ou encore le renseignement économique. La délégation va jusqu'à inaugurer une nouvelle rubrique en apportant des réponses à certaines informations émises par voie de presse. Pour conclure, les parlementaires estiment que « *la France s'est enfin dotée de moyens juridiques lui permettant d'instaurer un réel contrôle de l'activité du Gouvernement dans le domaine du renseignement* »[1108].

1103Sénat, Rapport n° 195 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, M. Jean-Louis CARRÈRE, 4 décembre 2013, p. 22.

1104*Ibid*.

1105Loi 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, J.O.R.F. du 19 décembre 2013, p. 20 570.

1106D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, M. Jean-Jacques URVOAS, 18 décembre 2014.

1107*Ibid*., p. 4.

1108*Ibid*., p. 13.

810. L'année 2014 est également marquée par la définition réglementaire de la communauté du renseignement. Pour faire suite à une demande du Parlement, un décret du 12 mai 2014[1109] énumère les services spécialisés de renseignement. Ce décret reprend donc les six services spécialisés (DGSE, DPSD, DRM, DGSI, DNRED et TRACFIN), avec lesquels le coordonnateur national du renseignement et l'académie du renseignement « *forment* […] *la communauté française du renseignement* ».

2) Les apports de la loi renseignement de 2015

811. L'année 2015 sera marquée, outre les attentats terroristes qui frappent durement le territoire national, par l'adoption d'une loi spécifiquement dédiée aux services de renseignement. Cette loi, présentée en Conseil des ministres le 19 mars 2015 revêt un double objectif : « *renforcer les moyens d'action des services spécialisés de renseignement* » et « *garantir le respect des libertés publiques et de la vie privée* »[1110]. Cette loi, qui fixe un cadre juridique pour les services, entraîne également une augmentation des prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement.

812. Alors que le projet de loi ne comportait que peu de dispositions relatives au contrôle parlementaire, ce sont les sénateurs et les députés, lors de l'étude de cette loi, qui ont augmenté les prérogatives de la DPR. Parmi les dispositions du projet de loi relatives à la délégation, l'article 1er prévoyait que les observations de la nouvelle autorité administrative indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), pouvaient être communiquées à la délégation parlementaire au renseignement, cette dernière pouvant également solliciter l'avis de la CNCTR en tant que de besoin. L'article 13 prévoyait quant à lui une incompatibilité entre la délégation parlementaire au renseignement et la CNCTR.

1109Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement, J.O.R.F. du 14 mai 2014,

1110Premier ministre, « Projet de loi renseignement – Protéger les Français dans le respect des libertés », *Dossier de presse – Conseil des* ministres, 19 mars 2015.

813. A l'Assemblée nationale, la Commission des lois propose la suppression de l'incompatibilité et en profite pour élargir le périmètre des personnes pouvant être auditionnées par la DPR (« *toute personne placée auprès des directeurs de services de renseignement et occupant un emploi pourvu en conseil des ministres* »[1111], cela concernant notamment les officiers généraux, pour certains sous-directeurs dans les différents services). La loi votée en première lecture le 5 mai 2015 valide les propositions de la commission.

814. Au Sénat, la Commission des lois[1112] va de nouveau plus loin que l'Assemblée nationale. En effet, si elle valide l'extension des prérogatives d'auditions, elle ajoute également l'audition des personnes spécialement déléguées pour autoriser la mise en œuvre de techniques de recueil de renseignement et propose aussi l'élargissement de la compétence de la délégation parlementaire aux services dits du « second cercle ». D'autres mesures sont également proposées comme la saisine de la CNCTR par les parlementaires, la transmission des observations de l'autorité administrative indépendante à la délégation et enfin une audition régulière du Premier ministre par la DPR pour assurer le suivi de l'application de la loi.

815. Finalement, la loi étant discutée sous le régime de la procédure accélérée, une commission mixte paritaire est constituée et cette dernière comporte plusieurs membres de la délégation parlementaire au renseignement. A l'issue de ces travaux, le rapport de la commission mixte paritaire[1113] a procédé à plusieurs arbitrages. Le texte est mis au vote au Sénat. A l'occasion de la séance publique, Philippe Bas confirme « *le renforcement des prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement* » dont le contrôle est « *élargi aux services de renseignement appartenant à ce qu'on appelle couramment le second cercle* »[1114]. Le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, confirme lui aussi que « *le contrôle parlementaire a également été renforcé, puisque la délégation parlementaire au renseignement disposera désormais d'une possibilité d'effectuer de puissants contrôles sur l'activité des services de renseignement* »[1115]. La loi est adoptée au Sénat le 23 juin 2015. A l'Assemblée nationale, le texte de la commission mixte parlementaire est présenté puis adopté

1111Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, p. 67.
1112Sénat, Rapport n° 460, *op. cit*.
1113Assemblée nationale, Rapport n° 2 868 et Sénat, Rapport n° 520 fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au renseignement, M. Jean-Jacques URVOAS et M. Philippe BAS, 16 juin 2015.
1114Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Sénat du 24 juin 2015, p. 6 638.
1115*Ibid.* p. 6 639.

le 24 juin 2015. La Garde des sceaux, ministre de la Justice, Christiane Taubira, précise que « *le contrôle parlementaire sera également effectif au travers de la délégation parlementaire au renseignement* »[1116].

816. La loi renseignement[1117] participe donc à l'évolution du contrôle parlementaire puisque désormais la délégation parlementaire au renseignement peut saisir la CNCTR pour avis, peut entendre toute personne placée auprès des directeurs des services et occupant un emploi pourvu en conseil des ministres et peut également entendre de façon semestrielle le Premier ministre pour le suivi de l'application de la loi. L'extension du contour des services concernés par le contrôle parlementaire est également actée avec l'intégration des services autorisés par un décret en Conseil d'État à recourir à certaines techniques de recueil de renseignement, notion recouvrant les services du second cercle. Cependant, le contrôle de la délégation sur ces services ne peut porter que sur « *leurs activités de renseignement* ».

817. Dans son rapport d'activité pour l'année 2015[1118], la délégation parlementaire au renseignement dresse un bilan des six premiers mois d'application de la loi renseignement. Elle confirme ses nouvelles prérogatives, notamment l'intégration du second cercle des services de renseignement. Cependant, elle constate une « *mise en œuvre timide* »[1119], avec l'absence d'indicateurs de performance dans le rapport annuel de synthèse des crédits et l'absence de rapport d'activité des services de renseignement, pourtant prévu par la loi de programmation militaire de décembre 2013.

818. Le rapport d'activité de l'année 2016[1120] est plus succinct que les années précédentes. Dans l'ensemble, il se contente de revenir sur les constats et propositions énoncés dans le rapport de l'année 2015. Certaines remarques ont été prises en compte puisque les deux rapports (rapport annuel d'activité et rapport annuel de synthèse des crédits) ont été transmis à la délégation par le coordonnateur national du renseignement. Les parlementaires constatent qu' « *il s'agit là d'une avancée très importante qui doit permettre à l'ensemble des intervenants, et notamment au Parlement, de disposer d'une vision approfondie des*

1116Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 25 juin 2015, p. 5 944.
1117Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, J.O.R.F. du 26 juillet 2015, p. 12 735.
1118D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 25 février 2016.
1119*Ibid*., p. 92.
1120D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016, Mme Patricia ADAM, 2 mars 2017.

caractéristiques de la politique publique du renseignement et de l'activité des services au titre de l'année écoulée »[1121]. Enfin, avec plus de recul, la délégation dresse un nouveau bilan de la loi renseignement de juillet 2015. Elle considère que « *plusieurs indicateurs indiquent que l'application de la loi du 24 juillet 2015 répond aux objectifs attendus par le législateur* »[1122].

C/ Bilan et avenir de la délégation parlementaire au renseignement (depuis 2018)

819. Les parlementaires jouent désormais un rôle primordial dans le contrôle des services de renseignement. L'étendue du contrôle effectué, tant par le biais de la délégation parlementaire au renseignement que par le contrôle des fonds spéciaux, en fait un contrôle complet. Cependant, les parlementaires continuent de vouloir accentuer leurs prérogatives.

820. Le travail législatif de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 montre cette intention de renforcer le contrôle. En effet, alors que le projet de loi ne comportait aucune disposition visant au renforcement des prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement, la Commission des lois du Sénat, dans son rapport pour avis[1123], reprend une proposition de loi émise en mai 2018 tendant à renforcer le contrôle parlementaire du renseignement[1124].

821. Les sénateurs souhaitent aller plus loin dans le contrôle. En effet, ils affirment que « *l'exercice d'un contrôle objectif, plein et entier de l'activité des services de renseignement, qui répond tant à un souci démocratique qu'au besoin d'assurer l'efficacité de nos services de renseignement, nécessite que la délégation parlementaire au renseignement dispose de moyens et de prérogatives suffisants, afin de garantir son indépendance et sa capacité à accéder aux informations nécessaires à l'exercice du rôle que la loi lui confie* »[1125]. Ils dressent un bilan estimant que malgré « *les évolutions apportées par la loi de programmation*

1121*Ibid*., p. 22.
1122*Ibid.*, p. 76.
1123Sénat, Avis n° 472 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, M. Philippe BONNECARRÈRE, 15 mai 2018.
1124Sénat, Proposition de loi n° 470 tendant à renforcer le contrôle parlementaire du renseignement, 11 mai 2018.
1125*Ibid*.

militaire de 2013, le contrôle parlementaire du renseignement en France demeure en effet bien en deçà des dispositifs mis en place par d'autres démocraties »[1126].

822. L'amendement prévoyait trois avancées. La première était d'élargir le droit d'information de la délégation à l'ensemble des activités des services de renseignement (même aux opérations en cours) tout en garantissant un droit d'opposition motivé du Premier ministre ou des ministres de tutelle dans les seuls cas où la communication pourrait « *mettre en péril le déroulement d'une opération en cours ou l'anonymat, la sécurité ou la vie d'un agent* » ou pour les informations concernant « *les échanges avec les services étrangers ou avec les organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement* ». De plus, la délégation aurait été rendue destinataire de la liste annuelle des rapports de l'inspection des services de renseignement, mais également des rapports des services d'inspection générale portant sur les services de renseignement. La deuxième avancée concernait une augmentation du pouvoir d'audition de la délégation à « *l'ensemble des personnels des services de renseignement* ». La troisième avancée visait le fonctionnement interne de la délégation, avec notamment la possibilité de nommer un rapporteur.

823. Cet amendement, non retenu par la Commission mixte paritaire, ne semble pas pour autant abandonné. Comme en 2006, le Gouvernement, par la voix de la ministre aux Armées, s'est engagé à « *proposer une future loi sur le renseignement d'ici 2020, associant le Parlement et prévoyant un renforcement du contrôle parlementaire* »[1127].

824. Après dix années d'existence, la délégation parlementaire au renseignement, dans son rapport d'activité pour l'année 2018, tire un bilan et insiste sur plusieurs points qui lui paraissent indispensables pour l'avenir. Parmi ces points, la nécessité de renforcer les moyens humains mis à la disposition de la délégation parlementaire. Le rapport d'activité pour l'année 2018 permet de constater que seuls quatre personnels sont affectés à la délégation parlementaire au renseignement (deux administrateurs et un administrateur-adjoint au Sénat et un administrateur à l'Assemblée nationale). Les parlementaires estiment donc que « *la*

1126*Ibid.*

1127Assemblée nationale, Rapport n° 1 091 et Sénat, Rapport n° 581 fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, M. Jean-Jacques BRIDEY et M. Christian CAMBON, 19 juin 2018, p. 9.

montée en puissance des services spécialisés de renseignement ne s'est pas traduite par un renforcement proportionnel des organes chargés de leur contrôle »[1128].

825. La délégation revient également sur le droit d'information dont elle bénéficie. Afin de solliciter les rapports de l'inspection des services de renseignement et ceux des inspections générales ministérielles, elle estime qu' « *encore faut-il, pour ce faire, que la DPR soit informée de l'existence de ces rapports* » en précisant que « *la DPR souhaiterait juger elle-même de la pertinence des documents utiles, voire indispensables, à l'exercice de son contrôle afin d'en solliciter la communication* »[1129].

826. Les diverses tentatives parlementaires pour augmenter les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement sont de plus en plus insistantes mais il n'y a pas encore de consensus et ce « *au sein même de la délégation parlementaire* »[1130]. Parmi les pistes fréquemment mises en avant : la possibilité de connaître certaines informations sur les activités opérationnelles des services ou les instructions données par les pouvoirs publics aux services de renseignement, la possibilité de bénéficier d'un pouvoir d'audition élargi (à tous les membres des services et non aux seuls directeurs) et d'un pouvoir d'information augmenté. Selon la délégation, « *le besoin de faire évoluer la DPR a fait l'unanimité* [à l'occasion d'un colloque en date du 22 novembre 2018] *aussi bien auprès des parlementaires qu'auprès des services de l'exécutif* »[1131].

1128D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Mme Yaël BRAUN-PIVET, 11 avril 2019, p. 22.
1129*Ibid*., p. 23.
1130*Ibid*., p. 25.
1131*Ibid*., p. 26.

CONCLUSION DU CHAPITRE

827. Le Parlement s'est longtemps tenu à l'écart de la politique publique du renseignement, d'abord parce que les services de renseignement relevaient d'un « domaine réservé », partagé entre le Président de la République et le Premier ministre et ensuite à cause d'un réel désintérêt de la majorité des parlementaires sur ce sujet particulier.

828. Le premier contrôle parlementaire s'est contenté de contrôler une partie des fonds spéciaux avant d'être élargi à l'ensemble des fonds spéciaux attribués aux services de renseignement. Puis, prenant conscience du retard par rapport aux autres démocraties occidentales, le Parlement s'est doté d'une délégation parlementaire au renseignement. Cette dernière a évolué, car initialement responsable du simple « suivi de l'activité des services », elle est désormais chargée du « contrôle de la politique publique du renseignement ». Sa montée en puissance n'est pas terminée et l'année 2020 pourrait être une nouvelle étape dans le contrôle parlementaire des services de renseignement.

CHAPITRE 2 :
LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL EN DÉVELOPPEMENT

829. Une des principales innovations de la loi renseignement de juillet 2015 est la mise en place d'un contrôle juridictionnel des services de renseignement. En effet, comme l'indiquait le vice-président du Conseil d'État en 2018, les services de renseignement « *opéraient initialement dans un cadre juridique incertain, voire inexistant, faisaient l'objet d'un contrôle très limité et reposant principalement sur des leviers politiques* »[1132]. Ces leviers politiques, relevant principalement du pouvoir exécutif, sont apparus insuffisants. Même la mise en place d'une « *première instance de contrôle détachée de l'exécutif* »[1133], avec la création de la délégation parlementaire au renseignement, est apparue limitée « *à la lumière d'une demande croissante de transparence et de l'essor du principe de légalité* »[1134].

830. La loi de juillet 2015 a instauré un contrôle juridictionnel spécifique au renseignement, contrôle confié au juge administratif (Section 1). Cependant, d'autres organes juridictionnels, français et européens, participent également au contrôle des services de renseignement (Section 2).

1132SAUVÉ Jean-Marc, « Le renseignement et son contrôle », Discours prononcé le 6 avril 2018, p. 5.
1133*Ibid.*
1134*Ibid*., p. 6.

Section 1 : Le juge administratif, juge compétent en matière de renseignement

831. L'adoption de la loi renseignement en juillet 2015 a été l'occasion de nombreux débats. Parmi les principaux apports de la loi, la mise en place d'un contrôle juridictionnel du renseignement et la désignation du Conseil d'État pour connaître des contentieux liés aux services de renseignement et notamment le contentieux de la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement.

832. Cependant, malgré une relative évidence dans le choix du juge administratif, certains observateurs ont critiqué ce choix, surtout l'absence d'intervention du juge judiciaire. Le législateur a ainsi confirmé la désignation logique du juge administratif en choisissant la plus haute des juridictions administratives et en créant une formation spécialisée en son sein (§1). Après sa mise en œuvre, cette formation a rendu ses premières décisions tant dans le contentieux des techniques de recueil de renseignement que dans le contentieux des fichiers intéressant la sûreté de l'État (§2).

§1 : La confirmation d'un juge administratif protecteur des libertés et compétent pour connaître du contentieux du renseignement

833. Les polices administrative et judiciaire ne revêtent pas la même finalité et ne voient pas leurs contentieux éventuels tranchés par les mêmes juridictions. Si le renseignement est un acte de police administrative, le juge administratif est donc légitimement compétent. Il n'empêche qu'en matière de renseignement et au regard des prérogatives intrusives des services, une possible intervention de l'autorité judiciaire a été soulevée (A), alors même que le législateur a désigné le Conseil d'État comme juridiction compétente (B).

A/ Le contentieux du renseignement : débat sur la compétence exclusive du juge administratif

834. La distinction entre la police administrative et la police judiciaire remonte au code du 3 brumaire an IV qui, dans son article 18, précise que la police « *se divise en police administrative et en police judiciaire* ». L'article 19 précise que : « *la police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale. Elle tend principalement à prévenir les délits. Les lois qui la concernent font partie du code des administrations civiles* ». L'article 20 définit quant à lui la police judiciaire qui « *recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemblant les preuves, et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir* ».

835. Ainsi, la police judiciaire désigne « *les activités orientées vers la recherche des auteurs et des preuves d'une infraction pénale déterminée* »[1135], lorsque la police administrative doit être considérée comme « *une mission générale de surveillance tendant à prévenir et faire cesser les troubles à l'ordre public* »[1136], considérant ainsi que le critère « *n'est pas la réalisation mais l'intention* »[1137].

836. Les lois des 16 et 24 août 1790 ont posé le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires en interdisant aux tribunaux de juger les actes de l'administration et le Conseil constitutionnel a rappelé que ce principe faisait « *figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* »[1138]. Ainsi, « *à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* »[1139].

1135HERRAN, Thomas, « L'impact de la loi relative à la sécurité publique sur la distinction entre la police judiciaire et la police administrative », *A.J. Pénal*, 2017, p. 472.
1136*Ibid*.
1137*Ibid*.
1138Conseil constitutionnel, Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 2017, *Conseil de la concurrence*, cons. n° 15.
1139*Ibid*.

837. De la distinction entre la police administrative et la police judiciaire découle donc naturelle détermination des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire. Mais, la nature même du renseignement a semé le trouble (1), alors même que le juge administratif a, avant la loi de juillet 2015, eu à connaître et à traiter certains litiges relatifs aux services de renseignement (2). Enfin, l'existence de l'article 66 de la Constitution de 1958 et la jurisprudence constitutionnelle ont pu induire une erreur d'appréciation sur le rôle du juge administratif comme protecteur des libertés (3).

1) Le renseignement, acte de police administrative

838. La distinction entre la police administrative et la police judiciaire, *a priori* précise, semble poser des problèmes de répartition de compétences. Elle est parfois plus complexe qu'elle n'y paraît. Plusieurs éléments peuvent être à l'origine de la frontière trouble entre les deux polices. En effet, le Conseil d'État a jugé que le fondement juridique peut poser problème, tout comme la finalité réelle[1140]. Il arrive également que certaines opérations aient un « *caractère polyvalent*[1141]» avec « *l'exercice d'une fonction de prévention, qui, du fait de la commission d'une infraction se transforme en opération de réparation* », entraînant ainsi une « *compétence essentielle au titre de laquelle sont intervenues les forces de police* »[1142,1143].

839. Concernant le renseignement, la politique publique de renseignement est définie notamment à l'article L811-1 du code de la sécurité intérieure qui précise que « *la politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation* ». Comme l'a précisé la délégation

1140Conseil d'État, Assemblée, 24 juin 1960, *Frampar*, n° 42289 : « *si lesdits arrêtés mentionnent, dans leurs visas, l'article 80 du code pénal ainsi que l'article 10 du code d'instruction criminelle et si, conformément à cette dernière disposition, le préfet a avisé le Procureur de la République de l'intervention des mesures ainsi prises* […]*, il résulte manifestement de l'ensemble des circonstances de chacune de ces affaires que les saisies litigieuses ont eu pour objet, non de constater des crimes ou délits contre la sûreté intérieure ou la sûreté de l'État et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir, mais d'empêcher la diffusion dans le département d'Alger d'écrits insérés dans les numéros précités du journal susmentionné.* […] *Que, dans ces conditions, nonobstant les visas des arrêtés qui les ont ordonnées et la transmission des pièces au parquet, les saisies dont il s'agit présentent, en réalité, le caractère de mesures administratives* ».

1141GONOD, Pascale, Droit administratif général, p. 101.

1142*Ibid*.

1143Tribunal des conflits, 12 juin 1978, *Société le Profil* : « *considérant que le préjudice allégué, intervenu au cours d'une opération tendant à assurer la protection des personnes et des biens, trouve essentiellement son origine dans les conditions dans lesquelles a été organisée cette mission de protection ; qu'une telle mission relève de la police administrative ; que les litiges relatifs aux dommages que peuvent causer les agents du service public dans de telles circonstances relèvent de la compétence de la juridiction administrative* ».

parlementaire au renseignement[1144], la rédaction de cet article fait directement référence à l'article L1111-1 du code de la défense qui définit la stratégie de sécurité nationale[1145] et à l'article 410-1 du code pénal qui précise les intérêts fondamentaux de la Nation[1146]. L'article L811-2 du code de la sécurité intérieure précise que les services spécialisés de renseignement « *contribuent à la connaissance et à l'anticipation de ces enjeux* [géopolitiques et stratégiques] *ainsi qu'à la prévention et à l'entrave de ces risques et de ces menaces* ».

840. Il ressort de la définition de la mission renseignement une mission d'anticipation, confirmant ainsi la nature administrative d'un acte de renseignement. La compétence du juge administratif est donc naturelle.

841. Cependant, certaines lois ont pu entraîner des complexifications dans la distinction entre la police administrative et la police judiciaire et dans le critère de l'intention de l'agent. Certains estiment que « *ce critère est aujourd'hui remis en cause par différentes lois* »[1147]. Ce serait notamment le cas de la loi renseignement[1148], la loi relative à l'état d'urgence mise en œuvre à plusieurs reprises à compter du 14 novembre 2015[1149] ou encore la loi relative à la sécurité publique[1150]. Ainsi, parmi ces confusions, sont souvent citées les finalités de la police administrative, considérées comme la recherche d'une infraction. Par exemple, la finalité affichée de la loi renseignement demeure la prévention des infractions alors que la finalité réelle est la recherche d'infractions spécifiques. Certaines confusions existent également sur les moyens mis en œuvre puisque le législateur a mis en place des moyens existant au sein des services de la police judiciaire pour les services de renseignement.

1144D.P.R., Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 25 février 2016, p. 88.

1145Article L1111-1 du code de la défense : « *La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection des populations, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter* ».

1146Article 410-1 du code pénal : « *Les intérêts fondamentaux de la Nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la formation républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culture* ».

1147HERRAN, Thomas, *op. cit*.

1148Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, J.O.R.F. du 26 juillet 2015, texte n° 2.

1149Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, J.O.R.F. du 7 avril 1955, p. 3 479.

1150Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, J.O.R.F. du 1er mars 2017, texte n° 3.

842. De plus, d'autres difficultés peuvent venir affaiblir la frontière entre la police administrative et la police judiciaire. En effet, l'article 40 du code de procédure pénale[1151] est applicable à tous, même aux agents des services de renseignement. Comme l'indique Thomas Herran, une nouvelle confusion découle de la loi relative à la sécurité publique, notamment avec le nouvel article 706-25-2 du code de procédure pénale[1152] qui donne la possibilité au procureur de la République de Paris ou au juge d'instruction de communiquer « *copie des éléments de toute nature figurant dans ces procédures et nécessaires à l'exercice des missions de ces services en matière de prévention du terrorisme* ». Cet article est justifié, selon la Commission des lois du Sénat, puisque « *la lutte contre le terrorisme, à laquelle concourent l'autorité judiciaire et les services spécialisés de renseignement, nécessite une coordination efficace entre la police administrative et la police judiciaire* »[1153]. La Commission précise que « *les services de renseignement alimentent les procédures judiciaires en application du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale* » et qu' « *à l'inverse, il apparaît indispensable que les services de renseignement puissent avoir accès à certains éléments figurant dans les procédures judiciaires* »[1154].

843. A l'occasion des débats sur la loi renseignement, certains parlementaires ont dressé un constat de cette confusion. Patricia Adam, présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées, constatait que « *hors de notre assemblée, comme en son sein, une confusion pouvait exister sur la nature du travail de la police administrative* », rappelant que « *cette police n'a pas moins de légitimité que la police judiciaire* » et s'étonnant « *du procès en illégitimité qui est fait au Conseil d'État, qui serait moins apte à défendre les libertés et à faire respecter la loi que d'autres instances* »[1155]. Le sénateur Jean-Jacques Hyest ajoutant que « *certains n'ont pas encore compris que la prévention relève de la juridiction*

1151Article 40 du code de procédure pénale, alinéa 2 : « *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* ».

1152Article 706-25-2 du code de procédure pénale, alinéa 1 : « *Le procureur de la République de Paris, pour les procédures d'enquête ouvertes sur le fondement d'une ou de plusieurs infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-16 dont il s'est saisi, peut communiquer aux services de renseignement mentionnés à l'article L811-2 du code de la sécurité intérieure, de sa propre initiative ou à la demande de ces services, copie des éléments de toute nature figurant dans ces procédures et nécessaires à l'exercice des missions de ces services en matière de prévention du terrorisme* […] ».

1153Sénat, Rapport n° 309 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à la sécurité publique, M. François GROSDIDIER, 18 janvier 2017, p. 71.

1154*Ibid.*

1155Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 14 avril 2015, p. 3 984.

administrative, tandis que la répression revient à la juridiction judiciaire. Et l'une comme l'autre ont vocation à protéger les libertés publiques »[1156].

844. Le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision relative à la loi renseignement[1157] que les techniques de recueil de renseignement relèvent bien de la police administrative et que le législateur ne peut en autoriser le déploiement à des fins de procédures pénales. Cette séparation a été critiquée puisque certains estiment qu'elle est « *peu protectrice des libertés, dès lors qu'elle conduit à admettre, pour encadrer les techniques mises à la disposition de la police administrative, la référence à des infractions pénales, pourvu qu'il ne s'agisse que de les prévenir* » [1158].

2) Le juge administratif et les services de renseignement

845. Le juge administratif a eu à connaître, à plusieurs reprises, de l'organisation ou du fonctionnement des services de renseignement. En effet, que ce soit à l'occasion de recours pour excès de pouvoir (a) ou pour d'autres affaires liées directement aux services (b), le juge administratif, et notamment le Conseil d'État, a été saisi.

a/ Les recours pour excès de pouvoir

846. Le Conseil d'État a été saisi à plusieurs reprises par différentes associations pour excès de pouvoir contre des décrets relatifs aux services de renseignement. Ainsi, dans un arrêt du 9 septembre 2015[1159], le Conseil d'État a été saisi en qualité de juge des référés pour ordonner la suspension d'un « *décret non publié qui aurait été pris en avril 2008 et serait relatif aux activités de surveillance internationale pour les services de renseignement* ». Le juge n'a cependant pas retenu le caractère urgent et a donc rejeté la requête. Un nouvel arrêt du 18 novembre 2016[1160] permet au Conseil d'État de préciser que, pour ce même décret, « *les requérantes, hormis un article de presse, ne produisent aucun élément de nature à démontrer l'existence de ce décret* », qu' « *elles ne font état d'aucune application qui aurait pu en être*

1156Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Sénat du 24 juin 2015,
1157Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C. du 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement.
1158WACHSMANN, Patrick, Séparation des polices, des pouvoirs, des ordres de juridiction, *Recueil Dalloz*, 2015, p. 1 689.
1159Conseil d'État, 9 septembre 2015, n° 393 079.
1160Conseil d'État, 8ème Chambre, 18 novembre 2016, n° 393 080.

faite à une situation donnée », que la requête est « *dépourvue d'objet* » et qu'elle doit donc être considérée comme irrecevable.

847. Dans un arrêt du 12 février 2016[1161], le Conseil d'État est saisi pour l'annulation du décret n° 2014-1576 relatif à l'accès administratif aux données de connexion pour atteinte disproportionnée « *au droit au respect de la vie privée et familiale, au droit à la protection des données à caractère personnel et à la liberté d'expression, tels qu'ils sont garantis par les articles 8 et 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et par les articles 7, 8 et 11 de la Charte des droits fondamentaux* ». Cependant, le Conseil d'État a jugé que le décret attaqué « *définit, avec une précision suffisante, les conditions dans lesquelles les agents et services sont susceptibles de solliciter l'accès aux données de connexion* », que la durée de conservation des données « *n'est pas excessive* » et que « *le moyen tiré de ce que le décret attaqué n'aurait pas apporté de garanties suffisantes de nature à permettre un contrôle effectif des demandes d'accès administratif aux données de connexion doit être écarté* ».

848. Enfin, le Conseil d'État a renvoyé devant le Conseil constitutionnel plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité. En 2015[1162], il a ainsi renvoyé l'étude des articles L546-1 à L246-5 du code de la sécurité intérieure au Conseil constitutionnel. En 2016[1163], le même recours a été mis en œuvre par le juge administratif pour la conformité de l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure et, en 2017[1164], il a également renvoyé devant les juges constitutionnels la question de la conformité à la Constitution de l'article L851-2 du code de la sécurité intérieure.

1161Conseil d'État, 9/10 SSR, 12 février 2016, n° 388 134.
1162Conseil d'État, 9/10 SSR, 5 juin 2015, n° 388 134.
1163Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 22 juillet 2016, n° 394 922.
1164Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies,17 mai 2017, n° 405 792.

849. D'autres décisions, par exemple de renvoi devant la Cour de justice de l'Union européenne[1165,1166]ont été prises par le Conseil d'État.

b/ La jurisprudence administrative liée aux services de renseignement

850. Comme le présentait Matthieu Conan en 2003, « *la jurisprudence administrative se révèle pourtant* […] *pour l'essentiel ancienne et assez peu fournie* »[1167], notamment du fait que le renseignement constitue un « *domaine où le contrôle du juge va être souvent limité, en raison d'un pouvoir de l'administration fortement discrétionnaire en la matière* »[1168].

851. Ainsi, les écoutes téléphoniques seront abordées par le Conseil d'État dans un arrêt de 1976[1169] dans lequel le requérant demande l'annulation d'une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris. En effet, le requérant demandait que « *soient ordonnées diverses investigations à l'effet de rechercher et de constater les conditions dans lesquelles sa ligne téléphonique pourrait-être l'objet d'écoutes de la part de l'administration* ». Le Conseil d'État relève alors que le requérant « *ne produit à l'appui de ses allégations aucune précision qui soit de nature à les justifier* » et que sa requête « *ne présente pas un caractère d'urgence* ». Le juge administratif rejette donc la demande du requérant.

852. Le Conseil d'État a également jugé certaines affaires indirectement liées aux services de renseignement. Peut notamment être cité un arrêt du 8 juin 1988 dans lequel le Conseil d'État justifie la non communication de documents administratifs puisque ces derniers « *mettent en cause la conduite de la police extérieure de la France et que cette communication serait de nature à porter atteinte au secret protégé par la disposition précitée*

1165Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 26 juillet 2018, n° 393 099 : questions adressées à la Cour de justice de l'Union européenne : 1° « *L'obligation de conservation généralisée et indifférenciée* [...] *ne doit-elle pas être regardée, notamment eu égard aux garanties et contrôles dont sont assortis en suite le recueil et l'utilisation de ces données de connexion, comme une ingérence justifiée par le droit à la sûreté garanti à l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les exigences de la sécurité nationale, dont la responsabilité incombe aux seuls États-membres en vertu de l'article 4 du traité sur l'Union européenne* » et 2° « *Les dispositions de la directive du 8 juin 2000, lues à la lumière des articles 6, 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles permettent à un État d'instaurer une réglementation nationale* [...] ».

1166Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 26 juillet 2018, n° 394 922.

1167CONAN, Matthieu, « Les activités de renseignement devant les juridictions administratives », *in.* WARUSFEL *Bertrand (dir.), Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, *L'Harmattan*, 2003, p. 131.

1168*Ibid.*

1169Conseil d'État, Assemblée, 17 décembre 1976, n° 00217.

de la loi du 17 juillet 1978 »[1170], tout comme le juge administratif avait déclaré une année auparavant, sur le même fondement de la loi du 17 juillet 1978, que « *les documents relatifs aux autorisations ou aux refus d'autorisation d'acquisition et de détention des armes de 4ème catégorie concernent le maintien de l'ordre public et que leur communication risque de porter atteinte à la sécurité publique* »[1171]. Un autre exemple concerne une requête contre des notes du ministre de la Justice relatives aux décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme sur les écoutes[1172].

853. Certains considèrent qu'il a longtemps existé « une auto-limitation » du juge administratif qui remonterait notamment à l'arrêt *Secrétaire d'État à la Guerre c. Coulon* de 1955 dans lequel le Conseil d'État avait consacré « *le principe selon lequel le secret de la défense nationale était opposable au juge administratif lui-même* » et que « *la loi confère à la seule autorité ministérielle responsable le pouvoir de désigner les personnes qualifiées pour connaître d'un secret défense* »[1173].

854. L'étude de ces différents arrêts anciens entraîne un constat sans appel puisque « *le juge administratif s'est toujours efforcé de ne pas permettre d'entraver le fonctionnement normal des services de renseignement en interdisant notamment à leurs agents le droit de grève* »[1174] et qu' « *il conviendra de souligner en conclusion l'attitude « retenue » du juge administratif dans son contrôle des activités de renseignement d'une manière générale* »[1175].

855. Cependant, d'autres arrêts plus récents du Conseil d'État sont en lien avec les services de renseignement, dans le cadre normal de ses prérogatives. Ainsi, en 2009, le Conseil d'État a jugé le rejet de la demande de protection juridique à un ancien directeur central des renseignements généraux par le ministre de l'Intérieur[1176]. Il a également jugé du statut d'un informateur rémunéré par la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières[1177]. Enfin, le juge administratif s'appuie régulièrement sur les « notes blanches » des services spécialisés de renseignement, notamment dans le cadre de la dissolution

1170Conseil d'État, 2/6 SSR, 8 juin 1988, n° 60 334.
1171Conseil d'État, 10/9 SSR, 18 décembre 1987, n° 57 791.
1172Conseil d'État, 6 SS, 7 décembre 1992, n° 118 646.
1173CONAN, Matthieu, *op. cit.*, p. 136.
1174*Ibid*., p. 134.
1175*Ibid*., p. 141.
1176Conseil d'État, 5/6 SSR, 19 juin 2009, n° 323 745.
1177Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 13 janvier 2017, n° 386 799.

d'associations[1178] ou dans le cadre de deux contentieux spécifiques, celui de la mise en œuvre de l'état d'urgence sur le territoire national (entraînant un important contentieux des assignations à résidence[1179]) et celui lié aux décisions de l'office français de protection des réfugiés et apatrides[1180].

856. Enfin, dans un arrêt du 18 juillet 2018, le Conseil d'État a jugé la responsabilité des services de renseignement dans la mort de certaines victimes d'actes terroristes. En effet, après les meurtres commis par Mohammed Merah, des familles de victimes ont estimé « *que des fautes avaient été commises par les services de renseignement dans le surveillance de M. K...G..., son assassin* ». Le tribunal administratif de Nîmes a engagé la responsabilité de l'État justifiant cette condamnation au motif « *qu'il n'est pas contesté que, dans les suites immédiates de cet entretien, au lieu de renforcer les mesures de surveillance de Y ou, a minima, de les maintenir, tout suivi de celui-ci a été abandonné ; que cette décision constitue, au vu de l'ensemble des circonstances rappelées ci-dessus et malgré la difficulté des tâches qui leur sont imparties, une faute commise par les services de renseignement dans l'exercice de leur mission de prévention des actions terroristes et de surveillance des individus radicaux* »[1181]. La Cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement en estimant que « *de telles méprises ne sauraient caractériser une faute lourde de l'État, seule susceptible en l'espèce d'engager sa responsabilité, eu égard, sur un plan général, aux difficultés particulières inhérentes à l'activité des services de renseignement et, dans le cas particulier du présent litige, aux moyens et aux connaissances limités dont disposaient alors ces services à la fois pour appréhender et prévenir de nouvelles formes d'attentat terroriste* »[1182]. Le Conseil d'État a rejeté le pourvoi.

857. De manière plus générale, le Conseil d'État a une jurisprudence fournie sur le contentieux des fichiers puisqu'il est compétent pour tous les recours contre les décisions de

1178Pour exemple : Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 26 janvier 2018, n° 407 220 : « *il ressort des pièces du dossier, notamment des six « notes blanches » précises et circonstanciées, établies entre septembre 2015 et décembre 2016, qui ont été versées au débat contradictoire* [...] ».

1179Pour exemple : Conseil d'État, 2ème et 7ème chambres réunies, 28 décembre 2017, n° 406 112 : « *qu'une note blanche établie par les services de renseignement indique que M. C… attirait régulièrement l'attention, notamment au sein du club de tir qu'il fréquentait à Roissy, en raison d'un discours prosélyte et radical sur l'islam* ».

1180Pour exemple : Conseil d'État, 10ème chambre, 20 février 2019, n° 421 212 : « *alors qu'une note blanche des services de renseignement versée au débat contradictoire fait mention de l'engagement de M. B… dans le recrutement de tchétchènes en vue de mener le djihad* […] ».

1181Tribunal administratif de Nîmes, 12 juillet 2016, n° 1400420 et n° 1500005.

1182Cour administrative d'appel de Marseille, 4 avril 2017, n° 16MA03663.

la Commission nationale de l'informatique et des libertés, conformément à l'article R311-1 du code de justice administrative[1183].

3) Le juge administratif, juge protecteur des libertés

858. Le juge administratif est compétent pour assurer la protection des libertés fondamentales, malgré certains observateurs qui font du juge judiciaire le seul juge en charge de la protection des libertés. La loi renseignement a fait réapparaître ce débat sur le rôle des juridictions administrative et judiciaire dans leur rôle de protecteur des droits. En effet, l'article 66 de la Constitution confie à l'autorité judiciaire une compétence en tant que « *gardienne de la liberté individuelle* »[1184].

859. Plusieurs décisions importantes montrent pourtant le rôle joué depuis plusieurs décennies par le Conseil d'État en matière de protection des droits fondamentaux, notamment par le biais du recours pour excès de pouvoir, décrit comme « *l'arme la plus efficace, la plus économique et la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés individuelles* »[1185] par Gaston Jèze. Parmi les arrêts régulièrement cités, l'arrêt *Benjamin*[1186] démontre, pour la liberté de réunion, le « *contrôle rigoureux des atteintes qui peuvent légalement lui être portées par des mesures de police, notamment pour le maintien de l'ordre public* » puisque le juge « *contrôle ainsi pleinement les motifs qui ont justifié la mesure de police – les risques de troubles à l'ordre public – ainsi que la proportionnalité de la mesure retenue au regard de ces risques* »[1187]. Un autre grand arrêt du Conseil d'État en matière de liberté est l'arrêt *Canal, Robin et Godot*[1188]dans lequel le Conseil d'État a prononcé l'annulation d'une ordonnance créant la Cour militaire de justice « *eu égard à l'importance et à la gravité des atteintes que l'ordonnance attaquée apporte aux principes généraux du droit pénal, en ce qui concerne, notamment, la procédure qui y est prévue et l'exclusion de toute voie de recours* ».

1183Article R311-1 du code de justice administrative : « *Le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort :* […] *4° Des recours dirigés contre les décisions prises par les organes des autorités suivantes, au titre de leur mission de contrôle ou de régulation :* […] - *la Commission nationale de l'informatique et des libertés* »

1184Article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ».

1185JÈZE, Gaston, « Les libertés individuelles », *Annuaire de l'institut international de droit public*, 1929, p. 180.

1186Conseil d'État, 19 mai 1933, *Benjamin*, n° 17413 et n° 17520.

1187Site du Conseil d'État, « Les grandes décisions du Conseil d'État »

1188Conseil d'État, Assemblée, 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, n° 58502.

860. Le Conseil d'État joue également un rôle important en matière de protection des droits par le biais des principes généraux du droit qu'il reconnaît. Si la première formulation de principes généraux du droit apparaît dans la jurisprudence du Tribunal des conflits[1189], c'est le Conseil d'État qui a développé ce concept à compter de 1944[1190]. Ces principes définis par le juge administratif concernent la définition même de l'égalité[1191], en matière de procédure juridictionnelle[1192] ou encore en matière de vie familiale[1193]. La valeur juridique de ces principes est une valeur infra-législative et supra-décrétale, mais par ce biais, le juge administratif s'est posé en rival de la mission du juge judiciaire dans sa mission de gardien des libertés. Le Conseil d'État s'est même déclaré compétent pour reconnaître un principe fondamental reconnu par les lois de la Républiques. Dans un arrêt du 3 juillet 1976, il a ainsi estimé que « *ces stipulations doivent être interprétées conformément au principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon lequel l'État doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique* »[1194].

861. Le rôle du juge administratif dans la protection des droits s'est par ailleurs renforcé avec l'adoption de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives[1195] qui crée un droit de l'urgence au sein du contentieux administratif reposant sur trois caractéristiques : le « *caractère provisoire* » des décisions du juge des référés, « *l'intervention du juge dans les meilleurs délais* » et « *l'absence de saisine au principal* »[1196]. Au sein des procédures d'urgence établies par la loi de 2000, la procédure de « référé liberté » instituée à l'article L521-2 du code de justice administrative[1197] est une particularité puisque

1189Tribunal des conflits, 8 février 1873, *Dugave et Bransiet*.

1190Conseil d'État, Section, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier Gravier*, n° 69 751.

1191Conseil d'État, Assemblée, 25 juin 1948, *Société du journal l'Aurore*, n° 94 511 ou Conseil d'État, Assemblée, 21 juillet 1972, *Union inter-fédérale des syndicats de la Préfecture de Police et de la Sûreté nationale*, n° 75 225.

1192Conseil d'État, Assemblée, 26 octobre 1945, *Aramu*.

1193Conseil d'État, Assemblée, 8 décembre 1978, *G.I.S.T.I., C.F.D.T. et C.G.T.*, n° 10 097, n° 10 677 et n° 10 679 : « *le droit de mener une vie familiale normale doit être concilié avec d'autres exigences, notamment l'ordre public et la protection sociale des étrangers* »

1194Conseil d'État, Assemblée, 3 juillet 1996, *Koné*, n° 169 219.

1195Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, J.O.R.F. du 1er juillet 2000, p. 9 948.

1196GONOD, Pascale, Droit administratif général, p. 163.

1197Article L521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

« *le juge peut prendre toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde des libertés atteintes ou menacées et telles que, notamment, suspension ou injonction* »[1198]

862. Concernant l'article 66 de la Constitution et la compétence du juge judiciaire, le juge constitutionnel a longtemps émis une « *interprétation extensive* »[1199]. Dans sa décision du 12 janvier 1977[1200], le Conseil constitutionnel adoptait pour la première fois cette interprétation extensive en intégrant dans la liberté individuelle la protection de la vie privée. Comme le constate Floran Vadillo, cette interprétation du Conseil constitutionnel a été confirmée et élargie, notamment à l'inviolabilité du domicile[1201] mais également à la liberté du mariage et à la liberté d'aller et venir[1202].

863. Un revirement jurisprudentiel a été cependant amorcé dès la fin de l'année 1998 puisque le Conseil constitutionnel a d'abord dissocié le respect de la vie privée de la liberté individuelle[1203]. Puis, en juin 1999, il a dissocié la liberté individuelle de la liberté d'aller et venir[1204]. Ce revirement a été confirmé à plus de trente reprises[1205]. Dans une décision du 19

1198PETIT, Jacques, « Les armes du juge administratif dans la protection des libertés fondamentales : le point de vue de la doctrine », *in*. ÉVEILLARD, Gweltaz (dir.), *La guerre des juges aura-t-elle lieu ? - Analyse comparée des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales*, 2016.

1199VADILLO, Floran, « Liberté individuelle vs liberté personnelle : l'article 66 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou la progressive reconnaissance d'un Habeas corpus à la française », *Petites Affiches*, 22 avril 2015, n° 80, p. 4.

1200Conseil constitutionnel, Décision n° 76-75 D.C. du 12 janvier 1977, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*.

1201Conseil constitutionnel, Décision n° 83-164 D.C. du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984*, cons. n° 28. : « *Considérant cependant que, si les nécessités de l'action fiscale peuvent exiger que des agents du fisc soient autorisés à opérer des investigations, elles ne peuvent être conduites que dans le respect de l'article 66 de la Constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects, et notamment celui de l'inviolabilité du domicile ; que l'intervention de l'autorité judiciaire doit être prévue pour conserver à celle-ci toute la responsabilité et tout le pouvoir de contrôle qui lui reviennent* ».

1202Conseil constitutionnel, Décision n° 93-325 D.C. du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.*

1203Conseil constitutionnel, Décision n° 98-405 D.C. du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. n° 62 : « *il y a lieu de rejeter le grief tiré dans les deux requêtes de la méconnaissance des exigences constitutionnelles relatives à la protection de la vie privée et de la liberté individuelle* ».

1204Conseil constitutionnel, Décision n° 99-411 D.C. du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. n° 2 : « *Considérant que la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à l'intégrité physique des personnes, la recherche et la condamnation des auteurs d'infractions sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits de valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent notamment la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir* ».

1205Assemblée nationale, Rapport n° 2 697 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Jean-Jacques URVOAS, 2 avril 2015, p. 113.

janvier 2006[1206], le Conseil constitutionnel considère que la liberté individuelle doit être entendue comme « *le droit de ne pas être arbitrairement détenu* »[1207].

864. A l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité[1208], le juge constitutionnel a affirmé la « *définition plus étroite de la liberté individuelle, en ne se référant à l'article 66 de la Constitution que dans le domaine des privations de liberté (garde à vue, détention, rétention, hospitalisation sans consentement* »[1209]. Pour résumer ce changement de position du Conseil constitutionnel, Floran Vadillo cite alors le professeur Di Manno qui estime qu' « *avec ce renversement de conception de la liberté individuelle, le Conseil constitutionnel ne donne sans doute pas seulement satisfaction à la doctrine, mais rassure surtout le juge administratif qui voit définitivement écarté le spectre d'une dissolution de sa compétence au profit de celle du juge judiciaire* »[1210].

865. Le Conseil constitutionnel limite « *définitivement le champ de la liberté individuelle à la protection contre les arrestations et détentions arbitraires* », confirmant ainsi « *qu'en dehors du cadre d'une procédure pénale, la protection du domicile, de la vie privée et des correspondances relève de la seule juridiction administrative* »[1211]. Cette « *innovation* » introduit alors « *une symétrie bienvenue entre les deux ordres de juridiction : à la nécessité d'une autorisation du juge judiciaire pour les mesures les plus attentatoires prises au cours d'une procédure pénale correspond désormais une intervention préalable du juge administratif pour celles intervenant dans le cadre de la police administrative* »[1212].

866. Le législateur a lui aussi renforcé le juge administratif dans son rôle de protecteur des libertés individuelles, semblant ainsi « *ériger les juge administratif et juge judiciaire sur un pied d'égalité, tous deux gardiens des libertés fondamentales* »[1213] écartant de fait le juge judiciaire de certains contentieux sécuritaires.

1206Conseil constitutionnel, Décision n° 2005-532 D.C. du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*.
1207*Ibid*., cons. n° 16.
1208Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-357 Q.P.C. du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd.*
1209VADILLO, Floran, *op. cit.*, p. 5.
1210*Ibid*.
1211WACHMANN, Patrick, *op. cit.*
1212*Ibid*.
1213BRUNEL, Adrien, « État d'urgence et renseignement : retour sur la répartition des contentieux ».

867. Certains parlementaires, à l'occasion du débat sur la loi renseignement ont rappelé que « *dans le monde du droit, deux conceptions s'opposent : pour certains, seul l'ordre judiciaire est le garant des libertés publiques. Mais le juge administratif l'est tout autant, sauf pour les mesures privatives de liberté comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel* »[1214]. La garde des Sceaux a dû rappeler que « *le Conseil d'État, qui a montré depuis un siècle qu'il était tout à fait protecteur des libertés* » serait compétent « *car il s'agit de remettre en cause des décisions prises par le Premier ministre et des actes accomplis par des services administratifs* »[1215].

868. Des critiques sur le choix du juge administratif ont cependant été émises, tant par certains parlementaires que par des magistrats qui ont regretté « *une tendance à se passer du juge judiciaire* »[1216]. Dans plusieurs avis, l'absence d'intervention du juge judiciaire est soulignée. Le Syndicat de la magistrature a estimé qu'il était nécessaire de mettre en place « *un véritable encadrement a priori des activités par une instance indépendante et qui n'exclut pas le juge judiciaire* »[1217]. La Commission nationale consultative des droits de l'Homme constate que « *le projet de loi ne consacre pas un régime d'autorisation et de contrôle préalable du juge judiciaire* »[1218]. Le Défenseur des droits rappelant, de son point de vue, qu'il était nécessaire de contraindre les services à « *mettre fin à la phase de police administrative et à engager la phase de police judiciaire qui comporte les garanties et contrôles nécessaires au respect des libertés individuelles – l'article 66 de la constitution est le fondement de cette exigence du contrôle judiciaire en matière de libertés fondamentales* »[1219].

1214Sénat, Avis n° 2 691 fait au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif au renseignement, Philippe NAUCHE, 31 mars 2015, p. 24.

1215Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale du 14 avril 2015, p. 4 012.

1216MANENTI, Boris, « Loi sur le renseignement : quand le gouvernement veut se passer du juge », *nouvelobs.com*, 6 avril 2015.

1217Syndicat de la magistrature, Observations sur le projet de loi relatif au renseignement présenté en conseil des ministres, 1er avril 2015.

1218Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Avis sur le projet de loi relatif au renseignement dans sa version enregistrée le 1er avril 2015 à la Présidence de l'Assemblée nationale, 16 avril 2015, p. 24.

1219Défenseur des droits, Avis n° 15-04, 2 avril 2015, p. 6.

869. A l'occasion des débats parlementaires, le rapporteur de la Commission des lois à l'Assemblée nationale a cependant voulu rappeler que « *si, dans la Constitution de l'an VIII, le Conseil d'État apparaissait comme le conseiller de l'exécutif, il a progressivement gagné son indépendance et son statut de juge dans la loi du 24 mai 1872* »[1220]. Il faut par ailleurs rappeler un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République énoncé par le Conseil Constitutionnel dans une décision du 22 juillet 1980 : « *il résulte* […] *des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement* »[1221].

B/ Le choix du législateur : confirmer le juge administratif dans son rôle

870. Le projet de loi initial prévoyait la mise en place d'un contrôle juridictionnel renforcé sur la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement effectué par le Conseil d'État. Ce dernier pouvait alors être saisi par toute personne justifiant d'un intérêt direct et personnel, par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ou par toute juridiction dans le cadre d'un renvoi préjudiciel « *dans les cas où la solution d'un litige dépendrait de la régularité de la mise en œuvre d'une technique* »[1222].

871. Le législateur rappelle que le Conseil d'État est le « *juge naturel de l'administration dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique* »[1223]. Il estime également que « *le choix de la juridiction administrative* […] *est tout à fait cohérent avec la conception française de la séparation des pouvoirs* »[1224] émanant des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, notamment celui selon lequel « *à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif* »[1225].

1220Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op.* cit., p. 45.
1221Conseil constitutionnel, Décision n° 80-119 D.C. du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, cons. n° 6.
1222Assemblée nationale, Projet de loi relatif au renseignement, 19 mars 2015.
1223Assemblée nationale, Avis n° 2 691, *précité*, p. 15.
1224*Ibid*, p. 39.
1225Conseil constitutionnel, Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux du Conseil de la concurrence*, cons. n° 15.

872. La loi a donc confié le contrôle juridictionnel des techniques de renseignement et des fichiers relatifs à la sûreté de l'État à la plus haute juridiction de l'ordre administratif. Ce nouveau contentieux est dévolu à une formation spécialisée (1), dans le cadre d'une procédure nécessairement adaptée (2) mais qui réserve des prérogatives importantes au juge administratif (3).

1) Une formation spécialisée au sein du Conseil d'État

873. Initialement, le projet de loi prévoyait un article pour reconnaître la compétence du Conseil d'État, et notamment d'une « *formation particulière* » dont les membres et le rapporteur public seraient habilités ès qualités au secret de la défense nationale (a), le Conseil d'État pouvant alors être saisi par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, mais également par toute personne y ayant un intérêt direct et personnel (b).

a/ Composition de la formation spécialisée et habilitation secret défense des juges

874. La Commission des lois de l'Assemblée nationale avait fait le choix d'adopter une formation spécialisée composée de seulement trois membres, cette restriction trouvant notamment sa justification dans « *la nécessité de circonscrire le nombre de membres du Conseil d'État susceptibles d'être habilités ès qualitès au secret de la défense nationale* »[1226].

875. A l'occasion de la première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a cependant proposé un amendement permettant de désigner le Conseil d'État pour assurer le contrôle juridictionnel, sans restreindre la composition de la formation spécialisée à trois membres, cela permettant notamment, selon la Garde des Sceaux, de renvoyer ces affaires « *aussi bien en section du contentieux que devant l'assemblée du contentieux* »[1227]. C'est la version qui a été adoptée par l'Assemblée nationale et qui renvoie donc au pouvoir réglementaire la prérogative de fixer la composition de cette formation spécialisée. Il est important de préciser que pour statuer sur le recours, la section du contentieux ou l'assemblée du contentieux se réuniraient alors en formation restreinte (dont la composition doit également être fixée par décret en Conseil d'État).

1226Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, p. 62.
1227Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale, 17 avril 2015, p. 4 226.

876. De plus, la particularité de cette formation spécialisée est l'habilitation *ès qualités* de ses membres. Cette procédure d'habilitation est une première en droit français puisque, par une habilitation légale, « *un magistrat accèdera au secret de la défense nationale dans l'exercice de ses fonctions alors que, d'ordinaire, il doit solliciter une déclassification sans certitude d'être exaucé* »[1228]. Les membres ont donc accès à l'ensemble des documents, même classifiés, en respectant cependant la nécessaire condition du besoin d'en connaître.

877. Face au nombre de juges administratifs habilités *ès qualitès*, un amendement parlementaire proposait de soumettre les membres du Conseil d'État à la procédure normale d'habilitation. La Garde des Sceaux a cependant rappelé que l'habilitation « *consiste en une enquête administrative, menée par les services du ministère de l'Intérieur ou par ceux du ministère de la Défense* » et qu'il y a « *lieu de s'interroger si des magistrats appelés à vérifier les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre des techniques de renseignement sont habilités par une enquête menée par les services précisément chargés de les mettre en œuvre* »[1229].

878. Habilités au secret de la défense nationale, les membres de la formation spécialisée et le rapporteur public ont donc accès à l'ensemble des documents détenus par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et par les services de renseignement. Il s'agit là, pour la Commission des lois de l'Assemblée nationale, « *d'une garantie fondamentale qui contrebalance les aménagements notables en terme de droit au procès équitable* »[1230]. Les membres du Conseil d'État qui sont membres des formations restreintes de la section du contentieux et de l'assemblée du contentieux sont également habilités ès qualités au secret de la défense nationale. Pour Bertrand Warusfel, cela marque « *le début d'une révolution majeure, celle de l'accès du juge au secret* »[1231].

879. Jean-Jacques Urvoas résumait cette avancée en droit en estimant « *qu'une juridiction de droit commun appliquant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ne puisse plus se voir opposer le secret de la défense, comme c'était le cas jusqu'alors, et*

1228*Ibid*.
1229*Ibid*, p. 4 227.
1230Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, p. 229.
1231WARUSFEL Bertrand, « La législation du renseignement en France (1991-2015) », *in*. Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe, LAURENT Sébastien-Yves et WARUSFEL Bertrand (dir.), *Presses Universitaires de Bordeaux*, 2016, p. 207.

dispose de la capacité de sanctionner irrévocablement toute violation du cadre d'emploi des techniques de renseignement concernées, est indubitablement un progrès »[1232].

b/ Une saisine étendue

880. Alors que le projet voté par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoyait une double saisine du juge administratif à l'article L841-1 du code de la sécurité intérieure soit par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, soit par « *toute personne y ayant un intérêt direct et personnel* », la terminologie de cette deuxième saisine a été modifiée et élargie par le Sénat. La Commission des Lois du Sénat a en effet privilégié une autre définition pour permettre à « *toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard* ». Cependant, ce recours juridictionnel est soumis à un recours préalable auprès de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

881. Le texte prévoyait également une saisine de la formation spécialisée par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement « *à la majorité absolue de ses membres* ». Le Sénat a « *simplifié et facilité la saisine du Conseil d'État par la CNCTR* » en donnant la possibilité au Président de l'autorité administrative indépendante « *si aucune suite ou une suite insuffisante est donnée aux recommandations* » ou à un tiers de ses membres « *s'ils jugent qu'une affaire mérite le contrôle du juge* »[1233].

882. La voie du référé est également prévue en matière de renseignement. En effet, la loi prévoit que « *le Conseil d'État peut être saisi, en premier et dernier ressort, comme juge des référés* » (article L311-4-1 du code de justice administrative). Le décret du 1er octobre 2015[1234] précise que « *le président de la section du contentieux exerce la fonction de juge des référés et désigne, parmi les présidents adjoints de la section du contentieux et les membres de la formation spécialisée, les conseillers d'État qui peuvent statuer en qualité de juge des référés sur les demandes relatives à la mise en œuvre des techniques de renseignement ou aux*

1232Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale, 25 juin 2015, p. 5 941.

1233Sénat, Rapport n° 460 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif au renseignement, M. Philippe BAS, 20 mai 2015, p. 29.

1234Décret n° 2015-1211 du 1er octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État, J.O.R.F. du 2 octobre 2015, texte n° 7.

traitements de données intéressant la sûreté de l'État [...] » (article R773-18 du code de justice administrative).

883. La commission mixte paritaire a débattu de la saisine du Conseil d'État. En effet, comme l'indique le rapporteur au Sénat, « *le point le plus crucial de nos échanges était surtout d'assurer la réalité du contrôle juridictionnel des autorisations de mise en œuvre des techniques de renseignement* »[1235], précisant que « *le texte dont nous étions saisis, s'il prévoyait bien la possibilité d'un recours devant le Conseil d'État, le faisait dans des conditions tellement restrictives que l'on pouvait craindre que ce recours n'ait jamais lieu* ». Le rapporteur estime enfin que « *nous aurons la garantie de l'effectivité du contrôle du Conseil d'État* » et que « *nous pourrons en outre avoir confiance dans la manière dont il exercera ce contrôle, dans la mesure où il a maintes fois démontré au cours de son histoire sa qualité de défenseur des libertés publiques* »[1236].

884. A l'Assemblée nationale, le rapporteur présente les travaux de la commission mixte paritaire en garantissant que les parlementaires ont « *veillé en outre à renforcer les contrôles sur les techniques les plus intrusives : en cas d'avis négatif de la commission de contrôle, le Conseil d'État sera automatiquement saisi et les investigations seront suspendues dans l'attente de sa décision* »[1237]. Il ajoute que « *nous n'avons pas voulu négliger les nécessités d'urgence. Nous permettons donc que la procédure de référé puisse être enclenchée auprès du Conseil d'État. Pour la première fois, des magistrats du Conseil d'État seront habilités secret défense, ce qui leur donnera un accès direct aux documents classifiés et leur permettra de former leur jugement sur la base d'éléments non pas transmis mais qu'ils auront constatés directement eux-mêmes* »[1238].

885. Enfin, une dernière voie de saisine est possible par le biais des questions préjudicielles. En effet, « *lorsqu'une juridiction administrative ou une autorité judiciaire est saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une ou plusieurs techniques de renseignement, elle peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, saisir le Conseil d'État à titre préjudiciel* » (article L841-1 du code de la sécurité intérieure).

1235Sénat, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Sénat, 24 juin 2015, p. 6 638.
1236*Ibid*.
1237Assemblée nationale, Compte rendu intégral, J.O.R.F. - Assemblée nationale, 25 juin 2015, p. 5 942.
1238*Ibid*., p. 5 944.

2) Des garanties de procédure adaptées

886. Lors de l'examen au Sénat, la Commission des Lois est revenue sur les dérogations à la procédure en estimant qu'il appartenait « *au législateur d'opérer les conciliations nécessaires entre, d'une part, les contraintes résultant de la préservation du secret de la défense nationale et, d'autre part, les exigences du procès équitable et du droit au recours effectif garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* »[1239]. Une adaptation de la procédure a ainsi été rendue nécessaire, notamment pour prendre en compte les exigences du secret de la défense nationale tout en mettant en œuvre les exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme.

887. C'est l'article L773-3 du code de justice administrative[1240] qui prévoit la mise en place d'une procédure contradictoire asymétrique puisqu'il permet des adaptations aux exigences du contradictoire posées par l'article L5 du code de justice administrative[1241]. Comme le précise la Commission des lois de l'Assemblée nationale « *dès lors qu'il n'a pas accès à l'ensemble des éléments du dossier, le requérant ne peut donc soulever les moyens pertinents au soutien de sa requête* »[1242]. Pourtant, selon « *la règle absolue de la contradiction* », « *chacune des parties doit avoir accès au même dossier et peut s'exprimer sur toutes les pièces de ce dossier, sans aucune exception, tandis que le juge ne peut statuer qu'au vu de ce même dossier* »[1243]. Mais, « *si l'on veut imposer un recours juridictionnel effectif, il faut alors, nécessairement, consentir dans la balance une adaptation de la contradiction. Elle devient asymétrique. Le juge voit tout et l'administration en défense est rendue impuissante à garder scellés ses secrets. Le requérant ne voit rien et ne sait rien, si ce n'est le résultat du contrôle* », « *cette atteinte n'est pas excessive car elle a pour but exclusif de permettre à une formation juridictionnelle de statuer en double connaissance de la cause » : celle du secret de l'État* [...] *celle du requérant* »[1244].

1239Sénat, Rapport n° 460, *op. cit.*, p. 105.

1240Article L773-3 du code de justice administrative, alinéa 1 : « *Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L5 du présent code sont adaptées à celles du secret de la défense nationale* ».

1241Article L5 du code de justice administrative : « *L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes* ».

1242Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, p. 230.

1243SIMONEL, Laurent-Xavier, « L'équilibre du droit du renseignement repose sur son juge », www.*kpratique.fr*, 13 février 2017.

1244*Ibid*.

888. D'autres aménagements procéduraux ont été prévus. Le président de la formation spécialisée doit juger à huis-clos dès lors qu'est en cause le secret de la défense nationale (article L773-4 du code de justice administrative[1245]). La formation spécialisée doit également entendre les parties séparément (article L773-3 du code de justice administrative[1246]), même lors d'une procédure de référé (article R773-25 du code de justice administrative[1247]). De même, le requérant doit se retirer au moment où le rapporteur public conclut (article R773-24 du code de justice administrative[1248]), les conclusions demeurant secrètes.

889. Enfin, la motivation de la décision n'est pas exigée dès lors que la personne n'est pas visée par une technique de renseignement ou que la mesure a été mise en œuvre régulièrement (article L773-6 du code de justice administrative[1249]). Cependant, en cas d'irrégularité constatée par la formation spécialisée, cette dernière informe le requérant (sans faire état d'éléments protégés par le secret de la défense nationale) et peut annuler l'autorisation, voir ordonner la destruction des renseignements collectés irrégulièrement. La motivation de la décision du Conseil d'État n'est communiquée qu'au Premier ministre et à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (article R773-26 du code de justice administrative[1250]).

890. La loi renseignement devait, après avoir énoncé le principe d'un contrôle juridictionnel réalisé par le Conseil d'État, prévoir les modalités pratiques de ce contrôle et les nécessaires aménagements à apporter à la procédure administrative et ainsi concilier le droit

1245Article L773-4 du code de justice administrative : « *Le président de la formation de jugement ordonne le huis-clos lorsque est en cause le secret de la défense nationale* ».

1246Article L773-3 du code de justice administrative, alinéa 3 : « *La formation chargée de l'instruction entend les parties séparément lorsque est en cause le secret de la défense nationale* ».

1247Article R773-25 du code de justice administrative : « […] *Le juge des référés entend séparément les parties ainsi que, le cas échéant, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, lorsque les débats sont susceptibles de porter sur des informations protégées par le secret de la défense nationale, de confirmer ou d'infirmer la mise en œuvre d'une technique de renseignement à l'égard du requérant, ou de révéler des éléments contenus dans le traitement de données ou si le requérant figure ou non dans le traitement* ».

1248Article R773-24 du code de justice administrative, alinéa 2 : « *Les conclusions du rapporteur public ne peuvent être ni communiquées au requérant, ni publiées* ».

1249Article L773-6 du code de justice administrative : « *Lorsque la formation de jugement constate l'absence d'illégalité dans la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement, la décision indique au requérant ou à la juridiction de renvoi qu'aucune illégalité n'a été commise, sans confirmer ni infirmer la mise en œuvre d'une technique. Elle procède de la même manière en l'absence d'illégalité relative à la conservation des renseignements* ».

1250Article R773-26 du code de justice administrative : « *Lorsqu'il annule l'autorisation et, le cas échéant, ordonne la destruction des renseignements irrégulièrement collectés, ou lorsqu'il constate que le traitement en cause est irrégulier et, le cas échéant, ordonne que les données soient rectifiées, mises à jour ou effacées, le Conseil d'État communique au Premier ministre et, le cas échéant, à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement les motifs de sa décision* ».

au recours effectif, tel que prévu par l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales avec les exigences de protection de la sécurité nationale.

891. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a reconnu que des restrictions au contradictoire pouvaient être apportées « *dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde d'un intérêt public important tel que la sécurité nationale, la nécessité de garder secrètes certaines méthodes policières de recherche des infractions ou la protection des droits fondamentaux d'autrui* »[1251]. La CEDH a également autorisé des audiences à huis-clos dès lors que la sécurité nationale était invoquée[1252] ou encore la non communication de documents confidentiels[1253].

3) Des prérogatives importantes dans deux contentieux spécifiquement liés au renseignement

892. Le législateur a tranché sur les domaines de compétence de cette formation (a) et sur les prérogatives qui lui sont dévolues (b).

a/ Quels domaines de compétence pour la formation spécialisée ?

893. L'article L311-1-1 du code de la justice administrative, créé par la loi renseignement de 2015, donne compétence au Conseil d'État pour « *connaître, en premier et dernier ressort, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement* ».

894. Cependant, à l'occasion du travail parlementaire sur la loi renseignement, le Sénat a élargi la compétence du Conseil d'État au contentieux de la mise en œuvre de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978 pour certains traitements intéressant la sûreté de l'État. En effet, la loi de 1978 prévoyait une procédure d'accès indirect pour certains fichiers dits de souveraineté (fichiers intéressant la défense de l'État, la sûreté et la sécurité publique). Cette procédure donnait compétence à la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour traiter les vérifications. Ce contrôle était subordonné à deux conditions : « *l'accord du responsable du fichier de souveraineté* » et « *le fait que la communication de ces données ne remette pas*

1251C.E.D.H., Grande chambre, 27 octobre 2004, *Edwards et Lewis c. RU*, n° 39647/98 et n° 40464/98.
1252C.E.D.H., Chambre, 9 décembre 1994, *Ruiz Torija c. Espagne*, n° 18390/91.
1253C.E.D.H., Quatrième section, 18 mai 2010, *Kennedy c. RU*, n° 26839/05.

en cause les finalités du fichier »[1254]. En cas de refus de communication des données, le requérant pouvait alors saisir le juge administratif. Ce dernier effectuait un contrôle sur l'appréciation du refus par le responsable du traitement informatisé. Le contentieux sur les fichiers de souveraineté représentait alors une vingtaine d'affaires par an[1255]. Une récente crispation du dispositif a émergé avec une volonté de la cour administrative d'appel de Paris d'imposer une motivation du refus de communication des données[1256], ce que le gouvernement a toujours refusé.

895. Le Sénat a souhaité « *aménager la procédure contentieuse relative au droit d'accès indirect à certains fichiers de souveraineté* ». Les sénateurs ont donc proposé, au même titre que pour le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement, un aménagement de la procédure contradictoire. Ainsi, l'article précise que « *lorsque est en cause le secret de la défense nationale, la juridiction de jugement se fonde sur les éléments contenus, le cas échéant, dans le traitement, sans les révéler ni préciser si le requérant figure ou non dans le traitement* ».

896. Le Sénat a ainsi uniformisé la procédure et aligné le contentieux des fichiers de souveraineté au contentieux des techniques de renseignement. Cette solution permet en effet de profiter de l'habilitation ès qualités des membres de la formation spécialisée du Conseil d'État pour accéder au secret de la défense nationale, secret auquel les juges administratifs de droit commun (tribunaux administratifs ou cour d'appel administrative) n'ont pas accès. Le Sénat a adopté une modification de l'article 4 du projet de loi en insérant une compétence du Conseil d'État pour la mise en œuvre de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978. Cette compétence a été retenue par la commission mixte paritaire.

897. Ainsi, l'article L841-2 du code de la sécurité intérieure précise que « *Le Conseil d'État est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre II du code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 41 de la loi n° 78-17 du 6 janvier1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'État dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État* ».

1254Sénat, Rapport n° 460, *op. cit.*, p. 122.
1255*Ibid*.
1256Cour administrative d'appel de Paris, 20 décembre 2013, *M. A.*

b/ Des prérogatives élargies

898. Dans le cadre du contentieux du renseignement, le juge administratif bénéficie des pouvoirs d'annulation, d'indemnisation ou d'injonction. Il revient ainsi au Conseil d'État « *d'exercer un contrôle de légalité, un contrôle de nécessité et un contrôle de proportionnalité de la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement chaque fois qu'il sera saisi d'une requête* »[1257].

899. Plusieurs prérogatives particulières ont été données au juge administratif afin de contrecarrer la procédure asymétrique. Ainsi, la formation spécialisée peut relever d'office tout moyen (article L773-5 du code de justice administrative). Pour les parlementaires, cet aménagement du contradictoire apparaît équilibré puisqu' « *il offre au citoyen la garantie qu'un juge – le Conseil d'État – a pleine connaissance de l'ensemble des éléments le concernant, y compris des éléments classifiés, ce qui n'existe pas dans le droit en vigueur, tout en respectant le secret de la défense nationale* »[1258]. Cette prérogative est donc une extension des compétences puisque « *conformément au principe du caractère contradictoire de l'instruction, le juge administratif est tenu de ne statuer qu'au vu des seules pièces du dossier qui ont été communiquées aux parties* »[1259].

900. De plus, si la formation estime que l'illégalité constatée est susceptible de constituer une infraction, elle peut aviser le procureur de la République et transmettre les éléments du dossier à la Commission du secret de la défense nationale en vue d'une éventuelle déclassification.

§2 : Une mise en œuvre récente et une efficacité à confirmer

901. Le nouveau contentieux du renseignement, tant pour la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement que pour les fichiers liés à la sûreté de l'État s'est progressivement mis en place.

1257Assemblée nationale, Rapport n° 2 697, *op. cit.*, p. 229.
1258*Ibid*., p. 231.
1259Conseil d'État, Assemblée, 6 novembre 2002, n° 194 296.

902. Tout d'abord, la dispositif législatif a été validé par le Conseil constitutionnel malgré les nombreux moyens soulevés lors de la saisine des juges de la rue Montpensier et a ainsi pu être mis en place par la voie réglementaire (A). Les premières années de fonctionnement permettent de dresser un premier bilan des deux contentieux instaurés (B).

A/ La mise en œuvre du nouveau contentieux

903. La loi renseignement du 24 juillet 2015 a instauré un nouveau recours et une nouvelle formation consacrée aux affaires du renseignement. Cependant, il a fallu attendre les précisions pratiques apportées par décret (1) et une validation constitutionnelle (2) avant que la formation spécialisée puisse se mettre en œuvre.

1) Les précisions pratiques apportées par voie réglementaire

904. C'est par un décret du 1er octobre 2015[1260] que les règles pratiques de mise en œuvre du contentieux sont précisées, tant dans la constitution et le fonctionnement de la formation spécialisée (a) que dans la saisine de cette dernière (b).

a/ Composition et fonctionnement de la formation spécialisée

905. Le décret définit la composition de la formation spécialisée. Cette dernière est composée de trois membres, reprenant ainsi le souhait exprimé par la majorité des parlementaires d'avoir une formation spécialisée restreinte, avec un président et deux conseillers d'État (parmi lesquels le rapporteur), ainsi que deux membres suppléants[1261]. Le président de la formation spécialisée est désigné par le Premier ministre pour une durée de quatre années, renouvelable pour trois ans[1262]. De même, un rapporteur public (et un suppléant) sont désignés par arrêté du vice-président du Conseil d'État[1263]. Enfin, il est précisé que « *la formation spécialisée ne peut délibérer que si trois membres sont présents* »[1264].

1260Décret n° 2015-1211 du 1er octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumis à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État, J.O.R.F. du 2 octobre 2015, texte n° 7.
1261Article R773-8 du Code de justice administrative.
1262Article R773-9 du Code de justice administrative.
1263Article R773-10 du Code de justice administrative.
1264Article R773-11 du Code de justice administrative.

906. Un dispositif de renvoi devant la section du contentieux ou devant l'assemblée du contentieux est prévu, ces dernières siégeant alors en « *formation restreinte* ». Le renvoi peut être effectué à la demande du vice-président du Conseil d'État, du président de la section du contentieux, du président de la formation spécialisée et du rapporteur public[1265]. La formation restreinte de la section du contentieux est composée du président de la section, de trois présidents adjoints, du président de sous-section le plus ancien, du président de la formation spécialisée et du membre de la formation spécialisée exerçant la fonction de rapporteur[1266]. La formation restreinte de l'assemblée du contentieux est quant à elle composée du vice-président du Conseil d'État, du président de la section du contentieux et des trois présidents de section administrative les plus anciens, des deux présidents adjoints de la section du contentieux les plus anciens, du président de la formation spécialisée et du membre de la formation spécialisée exerçant la fonction de rapporteur[1267].

907. A l'occasion d'un recours, le défendeur et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement indiquent les « *passages de ses productions* » protégés par le secret de la défense nationale. Les documents sont transmis au requérant, exceptés les passages et pièces qui « *comportent des informations protégées par le secret de la défense nationale* », qui « *confirment ou infirment la mise en œuvre d'une technique de renseignement à l'égard du requérant* », qui « *divulguent des éléments contenus dans le traitement de données* » ou qui « *révèlent que le requérant figure ou ne figure pas dans le traitement* »[1268]. Ces réserves sont appliquées pour l'ensemble de la procédure, même lorsque la formation spécialisée soulève un moyen d'office.

908. Le décret précise également les règles dérogatoires à la procédure classique. En effet, « *dans les cas où les débats sont susceptibles de porter sur des informations protégées par le secret de la défense nationale, ou de confirmer ou infirmer la mise en œuvre d'une technique de renseignement à l'égard du requérant, ou de révéler des éléments contenus dans le traitement de données, ou si le requérant figure ou non dans le traitement* », le requérant est « *invité à présenter ses observations et* […] *à se retirer* », tout comme le défendeur et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement[1269]. Des règles dérogatoires sont également mises en place lorsque l'affaire est jugée en référé puisqu'il est

1265Article R773-12 du Code de justice administrative.
1266Article R773-14 du Code de justice administrative.
1267Article R773-15 du Code de justice administrative.
1268Article R773-20 du Code de justice administrative.
1269Article R773-24 du Code de justice administrative.

prévu que « *le juge des référés entend séparément les parties ainsi que, le cas échéant, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* »[1270].

909. Enfin, si une irrégularité est constatée et qu' « *il annule l'autorisation et, le cas échéant, ordonne la destruction des renseignements irrégulièrement collectés, ou lorsqu'il constate que le traitement en cause est irrégulier et, le cas échéant, ordonne que les données soient rectifiées, mises à jour ou effacées* », le Conseil d'État doit motiver sa décision et transmettre cette dernière au seul Premier ministre et éventuellement à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement[1271].

b/ Saisine de la formation spécialisée

910. Lors d'une saisine du Conseil d'État par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard, le décret précise que ce recours n'est possible que dans un délai de deux mois après la notification de la vérification effectuée par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. La requête doit comporter cette notification ou une « *justification de la mise en œuvre préalable de la procédure* »[1272] auprès de la commission.

911. Lorsque le Président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement saisit le Conseil d'État, ce dernier dispose d'un délai d'un mois « *à partir de la date où il a eu connaissance de la décision du Premier ministre de ne pas donner suite aux avis ou aux recommandations de la commission ou s'il estime que les suites données sont insuffisantes* »[1273]. Si ce sont trois membres de la Commission qui saisissent le Conseil d'État, ces derniers disposent également d'un délai d'un mois « *à partir de la date où la commission a eu connaissance de la décision du Premier ministre prise à la suite d'un avis ou d'une recommandation qu'elle a émis* » ou « *à partir de la date où la commission a eu connaissance de la mise en œuvre d'une technique de renseignement faisant l'objet de la requête* »[1274]. La requête est alors transmise au Premier ministre et à l'ensemble des membres de la Commission.

1270Article R773-25 du Code de justice administrative.
1271Article R773-26 du Code de justice administrative.
1272Article R773-31 du Code de justice administrative.
1273Article R773-32 du Code de justice administrative.
1274Article R773-33 du Code de justice administrative.

912. Enfin, dernier cas de saisine de la formation spécialisée : la saisine à titre préjudiciel, détaillée aux articles R773-35 et R773-36 du Code de justice administrative.

2) La validation constitutionnelle du dispositif

913. A l'occasion de l'examen de la loi renseignement par le Conseil constitutionnel, l'article 1° de la loi, relatif aux modifications apportées au code de justice administrative, a été l'objet de certaines critiques insérées dans le recours des parlementaires. Ainsi, dans leur saisine, les députés estiment qu' « *en faisant la part belle au secret défense, les règles applicables à cette voie de droit ouverte devant le Conseil d'État méconnaissent une exigence pourtant inhérente à toute procédure contentieuse : le respect du contradictoire* »[1275], allant jusqu'à affirmer que « *la procédure est en effet tout sauf équitable : le requérant ne sait pas quelles techniques de renseignement ont été utilisées à son sujet, mais l'autre partie le sait. De même, le requérant n'a pas accès à l'ensemble des pièces du dossier alors que l'autre partie en a connaissance. Il en va également ainsi des arguments développés par l'administration auxquels il n'est pas possible d'accéder* »[1276]. Malgré le pouvoir donné au juge administratif de relever d'office tout moyen, les parlementaires estiment que cette possibilité « *n'est en rien suffisante pour pallier l'absence du contradictoire* »[1277]. Enfin, les députés estiment que « *cette procédure est donc manifestement contraire au droit au procès équitable protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits* »[1278].

914. Dans ses observations, le Gouvernement estime que « *ces adaptations traduisent la nécessité d'assurer une conciliation qui ne soit pas déséquilibrée entre le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation dont participe le secret de la défense nationale* »[1279]. Le Gouvernement fait également remarquer que « *cette restriction au principe du contradictoire s'accompagne de garanties pour assurer l'existence d'un contrôle effectif des mesures de renseignement* »[1280]. D'une part, parce que le contrôle du Conseil d'État « *sera largement ouvert* », rappelant une saisine possible par toute

1275Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C. du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, Saisine par 60 députés, p. 22.
1276*Ibid*.
1277*Ibid*., p. 23.
1278*Ibid*.
1279Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C. du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, Observations du Gouvernement, p. 18.
1280*Ibid*.

personne souhaitant vérifier qu'elle ne fait pas l'objet d'une surveillance irrégulière, mais également par trois membres de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. D'autre part, parce que le Conseil d'État sera automatiquement saisi lorsque cette même Commission émettra un avis défavorable sur une mesure de renseignement nécessitant de s'introduire dans un domicile. Enfin, le Conseil d'État pourra être saisi par toute juridiction administrative ou autorité judiciaire « *saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une technique de renseignement* »[1281].

915. Dans sa décision du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel valide l'instauration d'une procédure spécifique en considérant que les dispositions du nouvel article L773-2 du code de justice administrative « *ne portent pas atteinte au secret de la défense nationale qui participe des exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* »[1282]. Les juges constitutionnels valident également le fait que « *le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire et, d'autre part les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, dont participe le secret de la défense* »[1283]. C'est ainsi « *l'ensemble des dispositions du code de justice administrative qui régissent le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement* »[1284] qui a été jugé conforme à la Constitution.

916. Le Conseil d'État a également été saisi d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre du décret instaurant le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État. Les requérants soulevaient notamment la méconnaissance de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et notamment de son article 13 qui garantit que « *toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* », mais également de son article 8 qui garantit que

1281*Ibid*, p. 20.
1282Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C. du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. n° 82.
1283*Ibid*, cons. n° 86 et cons. n° 91.
1284Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C. du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, Communiqué de presse, p. 3.

« *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ».

917. Dans un arrêt du 26 juillet 2018[1285], le Conseil d'État a jugé que « *la dérogation apportée* […] *au caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle, qui a pour seul objet de porter à la connaissance des juges des éléments couverts par le secret de la défense nationale et qui ne peuvent, dès lors, être communiqués au requérant, permet à la formation spécialisée, qui entend les parties, de statuer en toute connaissance de cause* ». Le juge administratif précise également, pour la formation spécialisée, que « *les pouvoirs dont elle est investie, pour instruire les requêtes, relever d'office toutes les illégalités qu'elle constate et enjoindre à l'administration de prendre toutes les mesures utiles afin de remédier aux illégalités constatées, garantissent l'effectivité du contrôle juridictionnel qu'elle exerce* ».

918. Dans ce même arrêt, le Conseil d'État a jugé qu' « *eu égard, d'une part aux attributions de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, autorité administrative indépendante à laquelle il appartient de vérifier, sous le contrôle du juge, que les techniques de recueil de renseignement sont mises en œuvre* […] *et, d'autre part, au recours effectif ouvert* […] *devant la formation spécialisée du Conseil d'État* […]*, la circonstance que les dispositions législatives contestées ne prévoient pas la notification aux personnes concernées des mesures de surveillance dont elles ont fait l'objet* […] *ne caractérise pas, par elle-même, une atteinte excessive portée au droit au respect de la vie privée* ». Ainsi, « *les moyens tirés de la contrariété des dispositions législatives contestées aux articles 8 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales doivent, en tout état de cause, être écartés* ».

919. Dans une décision du 8 février 2017[1286], le Conseil d'État a jugé que les conditions dans lesquelles la formation spécialisée remplit son office juridictionnel ne portent pas une atteinte excessive au caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle dès lors que cela lui permet « *de statuer en toute connaissance de cause* » et que « *les pouvoirs dont elle est investie, pour instruire les requêtes, relever d'office toutes les illégalités qu'elle constate et enjoindre à l'administration de prendre toutes mesures utiles afin de remédier aux illégalités constatées, garantissent l'effectivité du contrôle juridictionnel de l'exercice du droit d'accès*

1285Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 26 juillet 2018, n° 394 922.
1286Conseil d'État, formation spécialisée, 8 février 2017, n° 396550.

indirect aux données personnelles figurant dans des traitements intéressant la sûreté de l'État ».

B/ L'étude des décisions de la formation spécialisée

920. Le nouveau contentieux lié au renseignement est donc effectif depuis le 1er octobre 2015. Il faut distinguer deux contentieux : le contentieux lié aux techniques de renseignement (1) et le contentieux lié aux fichiers intéressant la sûreté de l'État (2).

1) Le contentieux des techniques de renseignement ou contentieux de l'article L841-1 du code de justice administrative

921. Le contentieux de l'article L841-1 du code de justice administrative a entraîné, au 1er août 2019, quatorze décisions de la formation spécialisée. Les premières décisions ont été rendues le 19 octobre 2016. Elles ont donné lieu à une explication du nouveau dispositif et le Conseil d'État a précisé que « *la formation spécialisée a examiné, selon les modalités décrites au point précédent, les éléments fournis par la CNCTR, qui a précisé l'ensemble des vérifications auxquelles elle avait procédé, et par le Premier ministre. A l'issue de cet examen, il y a lieu de répondre à M. B… que la vérification qu'il a sollicitée a été effectuée et n'appelle aucune mesure de la part du Conseil d'État* »[1287]. Les deux autres arrêts rendus ont donné lieu à la même conclusion[12881289].

922. Le 6 novembre 2017[1290], la formation spécialisée n'est pas saisie « *pour vérifier si des techniques de renseignement ont été mises en œuvre pour surveiller ses communications téléphoniques et électroniques* », reprenant la formulation des saisines précédentes mais pour « *annuler la décision par laquelle le Premier ministre a refusé de lui indiquer si des techniques de renseignement ont été mises en œuvre à son égard* » et, « *subsidiairement, de vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard* ». Le Conseil d'État a donc précisé dans son arrêt que « *la lettre que le président de la CNCTR a adressée au requérant en réponse au recours préalable obligatoire qu'il a formé* […] *ne révèle, contrairement à ce qu'il soutient, aucun refus du Premier ministre de lui*

1287Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 396 958.
1288Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 398 354.
1289Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 398 356.
1290Conseil d'État, formation spécialisée, 6 novembre 2017, n° 408 495.

indiquer si des mesures de surveillance ont été mises en œuvre à son égard ». Le Conseil d'État profite de cet arrêt pour préciser que « *la formation spécialisée a, en revanche, examiné, selon les modalités décrites* […] *qui garantissent le respect de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, les éléments fournis par la CNCTR, qui a précisé l'ensemble des vérifications auxquelles elle avait procédé, et par le Premier ministre* » et d'ajouter qu' « *à l'issue de cet examen, qui a permis au Conseil d'État de s'assurer notamment de l'absence de violation par l'administration des exigences de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, il y a lieu de répondre à M. A… que la vérification qu'il a sollicitée a été effectuée et n'appelle aucune remarque de la part du Conseil d'État* ».

923. L'arrêt rendu par la formation spécialisée le 18 juin 2018[1291] présente une particularité en ce que la saisine du Conseil d'État relève du procureur de la République d'un tribunal de grande instance. Ce dernier, saisi d'une plainte pour atteinte à la vie privée, demandait au Conseil d'État de vérifier la régularité de la technique de renseignement mentionnée dans la plainte. Le Conseil d'État répond « *au procureur de la République près le tribunal de grande instance de X... que la vérification qu'il a sollicitée a été effectuée et que l'examen de la technique de renseignement sur laquelle il a saisi le Conseil d'État n'a révélé aucune illégalité* ».

924. Le 20 juin 2018, la formation est saisie par une personne souhaitant vérifier si des techniques ont été mises en œuvre pour surveiller ses communications internationales depuis 2008 et de surseoir à statuer afin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question de la compatibilité des dispositions de la législation française autorisant la surveillance des communications électroniques internationales avec le droit de l'Union européenne. Dans son arrêt[1292], la formation spécialisée rappelle la spécificité des mesures de surveillance internationale. En effet, elle rappelle la décision du Conseil constitutionnel qui précisait qu' « *alors même que la personne faisant l'objet d'une mesure de surveillance internationale ne peut saisir un juge pour contester la régularité de cette mesure, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre le droit à un recours effectif et le secret de la défense nationale en prévoyant, à l'article L854-9*

1291Conseil d'État, formation spécialisée, 18 juin 2018, n° 420 739.
1292Conseil d'État, formation spécialisée, 20 juin 2018, n° 404 012.

du code de la sécurité intérieure, déclaré conforme à la Constitution, que la Commission peut former un recours à l'encontre d'une mesure de surveillance internationale ». La CNCTR a bien procédé aux vérifications, tant pour les techniques de renseignement « *ciblant le seul territoire national* » que pour les mesures de surveillance des communications électroniques internationales pour lesquelles « *elle s'était assurée qu'aucune illégalité n'avait été commise* ». Le Conseil d'État a rappelé que « *seuls le président de la CNCTR ou trois de ses membres sont recevables à saisir le Conseil d'État* […] *de recours concernant la mise en œuvre de mesures de surveillance des communications émises ou reçues à l'étranger* » et a rejeté la requête.

925. Le même jour, la formation spécialisée a jugé la demande de vérification d'une personne et la demande d'annulation des décisions nommant les membres de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement[1293]. Le requérant estimait dans sa requête que le président de la CNCTR n'aurait pas été impartial. Dans son arrêt, le Conseil d'État exclut le recours contre les nominations puisque les conclusions en ce sens sont présentées après l'expiration du délai de deux mois prévu par l'article R421-1 du code de justice administrative. La formation spécialisée estime cependant que « *la vérification qu'il a sollicitée a été effectuée et que, n'ayant relevé aucune illégalité, notamment aucune méconnaissance de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, elle n'appelle aucune mesure de la part du Conseil d'État* ».

926. La dernière décision de la formation spécialisée concerne également une demande de vérification, mais la requête demande également « *de lui indiquer les motifs du recours à de telles techniques ainsi que les noms et fonctions des responsables* [...] ». La formation spécialisée a rendu son arrêt le 7 novembre 2018[1294], en indiquant que la vérification sollicitée a été effectuée, et a précisé que « *les dispositions de l'article L773-2 du code de la sécurité intérieure font, dès lors, obstacle à ce que soit communiqué à la requérante tout élément relatif à l'éventuelle mise en œuvre d'une technique de renseignement* ».

1293Conseil d'État, formation spécialisée, 20 juin 2018, n° 412 685.
1294Conseil d'État, formation spécialisée, 7 novembre 2018, n° 418 908.

2) Le contentieux des fichiers

927. Le contentieux relatif aux fichiers intéressant la sûreté de l'État est beaucoup plus volumineux que celui relatif à la mise en œuvre des techniques de renseignement. Au 1er août 2019, plus de deux cents décisions de la formation spécialisée pour les fichiers intéressant la sûreté de l'État ont été rendues. L'importance de ce contentieux peut s'expliquer par l'existence, avant la loi du 24 juillet 2015, d'un contentieux auprès des formations administratives de droit commun sur les fichiers de renseignement.

928. Une première décision a été rendue par la formation spécialisée le 6 avril 2016[1295]. Dans cette requête concernant le fichier de la direction générale de la sécurité intérieure, le requérant sollicitait un renvoi devant le Conseil constitutionnel, renvoi qui n'a pas été jugé utile par le Conseil d'État puisque le Conseil constitutionnel a « *dans ses motifs et son dispositif, déclaré conforme à la Constitution l'article 26 de la loi du 6 février 1978* […] *dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi du 6 août 2004* » et « *qu'aucun changement de circonstances survenu depuis cette décision n'est de nature à justifier que la conformité de ces dispositions à la Constitution soit à nouveau examinée* ».

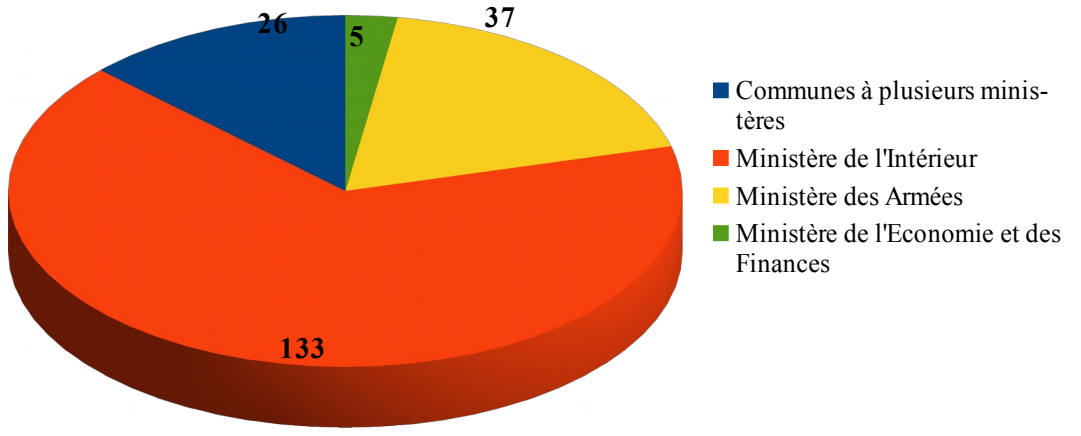
929. Comme pour le contentieux relatif à la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement, les premières décisions « techniques » ont été rendues le 19 octobre 2016 avec dix décisions relatives au contentieux de l'article L841-2 du code de la sécurité intérieure (fichiers intéressant la sûreté de l'État). Sur les deux cents arrêts rendus par la formation spécialisée du Conseil d'État, quatre cas d'illégalité ont été relevés. La première illégalité a été constatée dans une décision du 5 mai 2017[1296]. La formation spécialisée affirme qu'elle « *a procédé à l'examen de l'acte réglementaire autorisant la création du fichier de la DRSD* [Direction du renseignement et de la sécurité de la défense] *ainsi que des éléments fournis par le ministre de la Défense et la CNIL. Cet examen s'est déroulé selon les modalités décrites au point précédent et a révélé que les données concernant M. B… figuraient illégalement dans ce fichier* ». Le Conseil d'État a donc décidé d'enjoindre « *au ministre de la Défense de procéder à l'effacement des données concernant M. B… illégalement contenues dans le traitement de données de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense* ».

1295Conseil d'État, formation spécialisée, 6 avril 2016, n° 396 471.
1296Conseil d'État, formation spécialisée, 5 mai 2017, n° 396 669.

930. La même solution a été retenue dans un arrêt du 8 novembre 2017[1297], cette fois à l'encontre des « *traitements d'informations nominatives* » mis en œuvre par la direction du renseignement militaire, entraînant une condamnation de l'État à verser 3 000 euros à la requérante. Puis, dans un arrêt du 28 décembre 2018[1298], le Conseil d'État a examiné le fichier CRISTINA de la direction générale de la sécurité intérieure et a condamné l'État puisque « *des données périmées concernant M. B… figuraient illégalement dans le fichier* ». La condamnation de l'État à 3 000 euros a également été actée. La dernière condamnation est en date du 31 juillet 2019[1299] et concerne de nouveau la direction générale de la sécurité intérieure et son fichier CRISTINA qui contient *« des données périmées concernant M. B…* ».

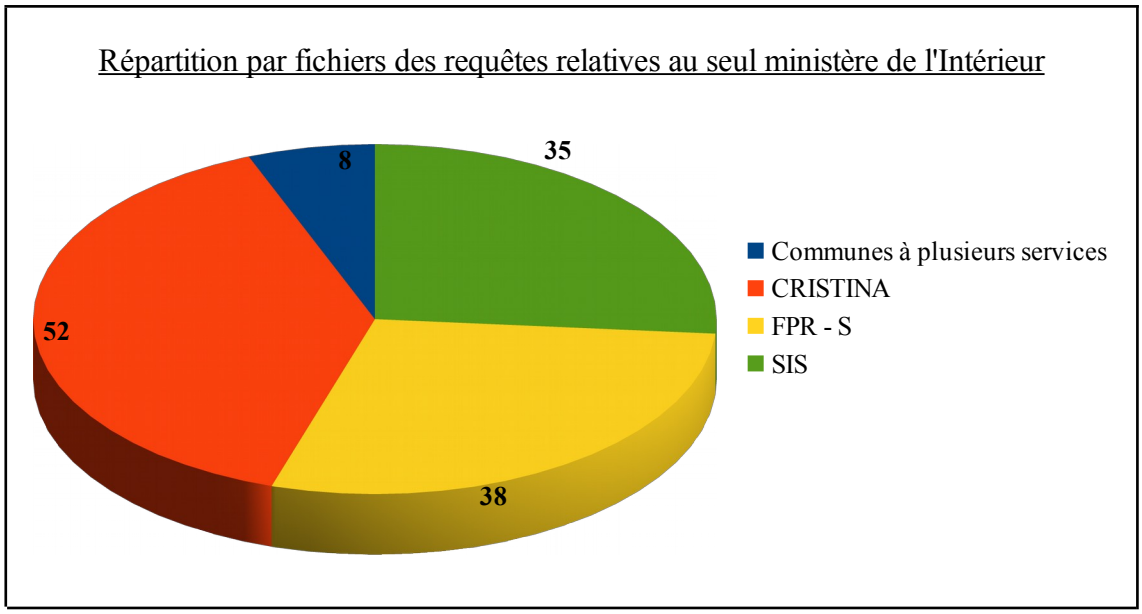
931. L'étude des différentes décisions apporte plusieurs précisions, tant sur les services et ministères concernés par les requêtes que sur les différents textes qui sont invoqués par les requérants. Ainsi, sur les deux cent une décisions rendues, cent trente trois concernent le ministère de l'Intérieur, trente-sept le ministère des Armées, cinq le ministère de l'Économie et des Finances et vingt-six concernent plusieurs ministères.

Répartition des décisions de la formation spécialisée (article L841-2 CSI) par ministères

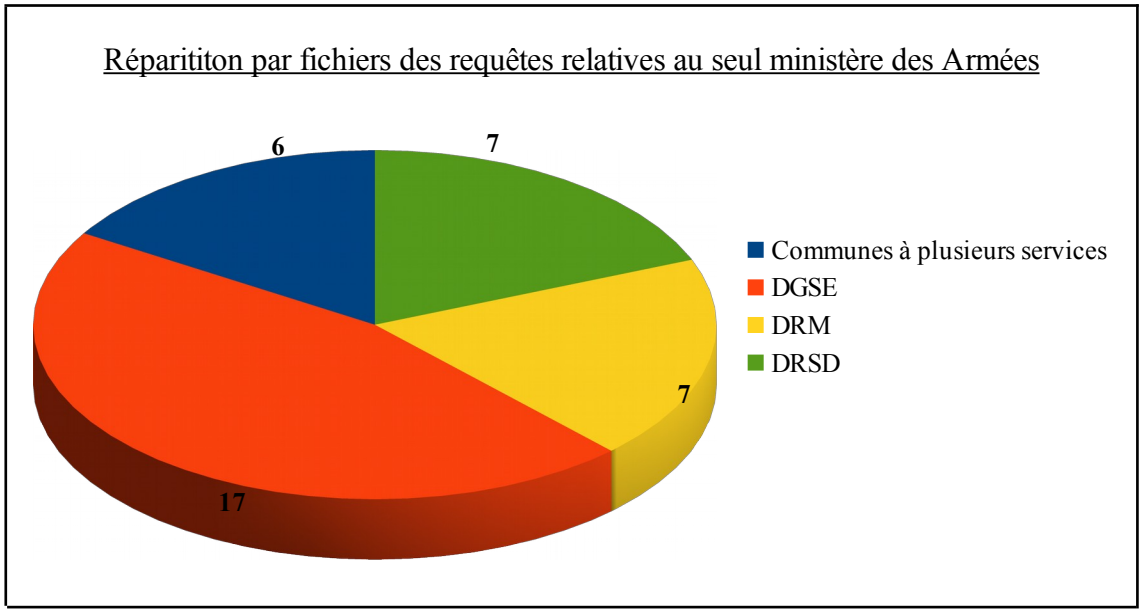


932. Par ministère, la répartition entre les fichiers est également intéressante et permet d'expliquer les chiffres. Ainsi, au sein du ministère de l'Intérieur, le fichier CRISTINA de la DGSI concentre une part importante des demandes, puis viennent le fichier des personnes recherchées (FPR) et le fichier Schengen (ou Système d'Information Schengen ou SIS).

1297Conseil d'État, formation spécialisée, 8 novembre 2017, n° 396 549.
1298Conseil d'État, formation spécialisée, 28 décembre 2018, n° 396 542.
1299Conseil d'État, formation spécialisée, 31 juillet 2019, n° 417 109.



933. Au sein du ministère des Armées, la répartition est déséquilibrée entre les fichiers de la DGSE et ceux des deux autres services de renseignement relevant de ce ministère que sont la DRM et la DRSD.



934. L'étude des arrêts de la formation spécialisée dans le cadre de l'article L841-2 du code de la sécurité intérieure permet également de constater le grand nombre de normes nationales et internationales invoquées par les requérants. En premier lieu, sont régulièrement soulevés des articles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. A chaque fois qu'ils ont été invoqués, la formation spécialisée du Conseil d'État a jugé que la procédure mise en place respectait les dispositions de la Convention. Les différents articles invoqués étaient principalement l'article 5 (relatif au droit à la liberté et à la sûreté)[1300], l'article 6 (relatif au droit à un procès équitable)[1301], l'article 13 (relatif au droit à un recours effectif)[1302], l'article 17 (relatif à l'interdiction de l'abus de droit)[1303], l'article 8 (relatif au droit au respect de la vie privée et familiale)[1304], l'article 10 (relatif à la liberté d'expression)[1305] ou encore l'article 18 (relatif à la limitation de l'usage des restrictions aux droits)[1306].

935. D'autres normes européennes ont été invoquées : l'article 2 du protocole n° 4 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales[1307], les articles 8 et 9 de la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel[1308], ou encore les articles 65[1309] et 16[1310] du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoient que « *toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant* », tout comme la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[1311]. La Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre

1300Pour exemple : Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 400 688, cons. n° 8 : « *il résulte de l'examen* […] *qui s'est déroulé selon les modalités décrites* […] *qui ne méconnaissent pas, en tout état de cause, l'article 5 de cette convention* ».

1301Pour exemple : Conseil d'État, formation spécialisée, 7 décembre 2016, n° 396 566, cons. n° 8 : « *Contrairement à ce qui est soutenu, ces modalités sont de nature à garantir de manière effective les droits garantis par les articles 6, paragraphe 1, 8, 13 et 17 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* ».

1302*Ibid.*

1303*Ibid.*

1304Pour exemple : Conseil d'État, formation spécialisée, 8 février 2017, n° 396 550, cons. n° 9 :*« Cet examen s'est déroulé selon les modalités décrites au point précédent. Il résulte de cet examen, qui n'a révélé aucune illégalité et notamment aucune violation des articles 8 et 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* [...] ».

1305*Ibid.*

1306Pour exemple : Conseil d'État, formation spécialisée, 20 décembre 2017, n° 396 544, cons. n° 8 :*« Cet examen s'est déroulé selon les modalités décrites au point précédent qui, contrairement à ce que soutient M. A…, garantissent le respect des articles 8, 13 et 18 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* [...] ».

1307Conseil d'État, formation spécialisée, 26 avril 2017, n° 403 644.

1308Conseil d'État, formation spécialisée, 20 décembre 2017, n° 396 507.

1309Conseil d'État, formation spécialisée, 20 décembre 2017, n° 396 564.

1310Conseil d'État, formation spécialisée, 23 décembre 2016, n° 396 534.

1311Conseil d'État, formation spécialisée, 7 mars 2018, n° 396 541.

1948 a également été mise en avant, notamment ses articles 12[1312] et 19[1313], dans un arrêt du 7 mars 2018[1314].

936. En droit interne, les dispositions de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ont été invoquées, principalement ses articles 10 (« *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi* »)[1315], 12 (« *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* »)[1316], 15 (« *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* »)[1317], 16 (« *Toute société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* »)[1318] ou encore l'article 11 (« *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* »)[1319].

937. Le bloc de constitutionnalité a également été invoqué pour mettre à mal la procédure puisque certains requérants ont invoqué l'article 5 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui garantit que « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses*

1312 Article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : « *Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes* ».

1313 Article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* ».

1314 Conseil d'État, formation spécialisée, 7 mars 2018, n° 396 541, cons. n° 8 : « *Cet examen s'est déroulé selon les modalités décrites au point précédent qui, contrairement à ce que soutient M. A…, garantissent le respect du droit à la vie privée et respectent l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ainsi, en tout état de cause, que les articles 12 et 19 de la déclaration universelle des droits de l'Homme* ».

1315 Pour exemple : Conseil d'État, formation spécialisée, 7 décembre 2016, n° 396 566, cons. n° 8 : « *Contrairement à ce qui est soutenu, ces modalités sont de nature à garantir de manière effective les droits garantis par* […] *les articles 10, 12, 15 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* ».

1316 *Ibid.*

1317 *Ibid.*

1318 *Ibid.*

1319 Pour exemple : Conseil d'État, formation spécialisée, 23 décembre 2016, n° 396 532, cons. n° 8 : « *Il résulte de cet examen, qui n'a révélé aucune illégalité et, en particulier, aucun détournement ou excès de pouvoir ni, en tout état de cause, aucune méconnaissance des articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* [...] ».

opinions ou de ses croyances »[1320], l'article 1er de la Constitution[1321], ainsi que les articles 34 et 37[1322] ou encore l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi[1323] (reconnu comme tel dans une décision du 16 décembre 1999[1324]).

938. Dans plusieurs décisions de la formation spécialisée, il est possible de trouver le motif de la requête. Ainsi, certains requérants ont vu certaines de leurs accréditations particulières non renouvelées ou retirées, comme pour des zones aéroportuaires[1325] ou des centrales nucléaires[1326]. Ils pensent trouver le motif de ce non renouvellement ou de ce retrait de par leur présence au sein de fichiers des services de renseignement. Il en est de même pour certains individus soupçonnant une inscription dans ces fichiers, notamment le fichier des personnes recherchées ou le système d'information Schengen, entraînant une restriction de leur liberté de circulation ou de leur liberté d'aller et venir (comme un refus de visa par un consulat[1327] ou par des autorités européennes[1328]).

939. La formation spécialisée du Conseil d'État, saisie sur le fondement de l'article L841-2 du code de la sécurité intérieure, a également jugé des demandes de renvoi au Conseil constitutionnel. Un requérant soutenait que l'article L773-8 du code de justice administrative méconnaissait le droit à un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Cet article indique que la formation de jugement « *peut ordonner que ces données soient, selon les cas, rectifiées, mises à jour ou effacées* ». Le requérant estimait que cette possibilité accordait « *une simple faculté ouvrant sur une géométrie variable de l'office du juge administratif spécialisé. L'effectivité du droit au recours juridictionnel en serait contrariée* »[1329]. Or, dans une décision du 23 décembre 2016, la

1320Conseil d'État, formation spécialisée, 28 décembre 2018, n° 419 981.
1321*Ibid.*
1322Conseil d'État, formation spécialisée, 28 juin 2017, n° 401 494.
1323Conseil d'État, formation spécialisée, 27 février 2019, n° 426 856, cons. n° 8 : « *Contrairement à ce qui est également soutenu, les dispositions de l'article L. 841-2 du code de la sécurité intérieure, qui déterminent les cas dans lesquels le Conseil d'État est compétent pour connaître des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 41 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, ne méconnaissent pas par elles-mêmes, en tout état de cause, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Le requérant ne saurait utilement invoquer, à ce titre, les incertitudes qui découleraient des textes réglementaires pris pour leur application* ».
1324Conseil constitutionnel, Décision n° 99-421 D.C. du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes.*
1325Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 396 503.
1326Conseil d'État, formation spécialisée, 20 juin 2018, n° 410 934.
1327Conseil d'État, formation spécialisée, 7 novembre 2018, n° 410 686.
1328Conseil d'État, formation spécialisée, 20 décembre 2017, n° 396 539.
1329SIMONEL, Laurent-Xavier, « Actualité du contentieux devant la formation spécialisée du Conseil d'État : une nouvelle QPC en débat », *www.kpratique.fr*.

formation spécialisée a estimé que « *le moyen tiré* […] *ne soulève aucune question nouvelle ou sérieuse* » et a donc décidé « *qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le requérant* »[1330]. La même solution a été retenue dans une décision du 27 janvier 2017[1331], puis dans une décision du 15 mai 2017[1332], dans laquelle le requérant estimait que l'article L773-8 du code de justice administrative et l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978 méconnaissaient les droits et libertés garantis par les articles 2, 5 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Plus récemment, la même issue a été retenue dans une décision du 27 février 2019[1333].

940. Ces nombreuses décisions de la formation spécialisée du Conseil d'État ont également permis d'apporter des précisions sur le fonctionnement du contentieux du renseignement. Ce sont notamment dans les arrêts rendus le 8 février 2017 que le juge administratif a consolidé son office en estimant notamment que « *la dérogation apportée, par les dispositions citées au point précédent, au caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle, qui a pour seul objet de porter à la connaissance des juges des éléments couverts par le secret de la défense nationale et qui ne peuvent, dès lors, être communiqués au requérant, permet en effet à la formation spécialisée de statuer en toute connaissance de cause* »[1334]. Revenant sur ses prérogatives, elle estime que « *les pouvoirs dont elle est investie, pour instruire les requêtes, relever d'office toutes les illégalités qu'elle constate et enjoindre à l'administration de prendre toutes mesures utiles afin de remédier aux illégalités constatées garantissent l'effectivité du contrôle juridictionnel de l'exercice du droit d'accès indirect aux données personnelles figurant dans des traitements intéressant la sûreté de l'État* »[1335]. Cette précision jurisprudentielle sera reprise à plusieurs reprises[1336].

941. Le vice-président du Conseil d'État, dans un discours prononcé le 6 avril 2018, a dressé un bilan des premières années de fonctionnement de la formation spécialisée qui « *témoigne des premières étapes de l'équilibre atteint par les dispositions de la loi du 24 juillet 2015 qui a fait entrer les activités de renseignement dans le champ du contrôle du*

1330Conseil d'État, formation spécialisée, 23 décembre 2016, n° 402 081.
1331Conseil d'État, formation spécialisée, 27 janvier 2017, n° 402 079.
1332Conseil d'État, formation spécialisée, 15 mai 2017, n° 400 155, cons. n° 7 : « *Il résulte de tout ce qui précède que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas de caractère sérieux. Par suite, il n'y a pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel* ».
1333Conseil d'État, formation spécialisée, 27 février 2019, n° 426 856.
1334Conseil d'État, formation spécialisée, 8 février 2017, n° 396 567.
1335*Ibid*.
1336Pour exemple : Conseil d'État, formation spécialisée, 8 novembre 2017, n° 396 549.

juge », tout en exerçant « *un contrôle approfondi sur les décrets instituant des fichiers ou sur les dispositions relatives à l'accès aux données de connexion dans la lutte contre le terrorisme ou la criminalité organisée* »[1337].

942. Pour certains observateurs, la formation spécialisée du Conseil d'État « *dispose d'un magistère juridictionnel lui permettant d'imposer à la puissance publique souveraine, si nécessaire, le rétablissement de la légalité par l'anéantissement de ses actes illégaux* »[1338]. Il est alors légitime de s'interroger pour savoir « *si ce contrôle mené en dehors du champ classique de la contradiction n'atteint pas, de ce fait, une intensité inégalée dans tout le contentieux administratif* »[1339]. Pour Bertrand Warusfel, « *la réforme complète et renforce l'État de droit puisque la part la plus secrète de l'activité régalienne va désormais être soumise au contrôle juridictionnel* »[1340].

1337SAUVÉ, Jean-Marc, « Le renseignement et son contrôle », 6 avril 2018, pp. 8 et 9.
1338SIMONEL, Laurent-Xavier, « L'équilibre du droit du renseignement repose sur son juge », *www.kpratique.fr*.
1339*Ibid*.
1340WARUSFEL, Bertrand, « La législation du renseignement en France (1991-2015) », *op. cit.*, p. 208.

Section 2 : L'intervention d'autres juridictions nationales et européennes dans le contrôle du renseignement

943. Le juge administratif a été officiellement désigné comme le juge de l'activité des services de renseignement. Cette confirmation, conforme à la répartition des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires, n'en exclut pas pour autant les autres juridictions du droit interne (§1) et les juridictions européennes (§2).

§1 : Les juridictions nationales

944. Le Conseil d'État est le juge du renseignement. Cependant, deux autres juridictions françaises participent également au contrôle des services de renseignement. En effet, le Conseil constitutionnel, tant dans son contrôle *a priori* qu'*a posteriori* de la loi a joué un rôle majeur dans l'évolution du cadre législatif du renseignement (A). Le juge judiciaire est amené également à contrôler les services de renseignement (B).

A/ Le Conseil constitutionnel

945. Le Conseil constitutionnel joue indirectement un rôle de protecteur des droits et libertés. Cette mission s'est particulièrement développée depuis sa décision du 16 juillet 1971[1341] où, en instaurant le bloc de constitutionnalité, il s'est positionné comme le gardien de la Constitution et des libertés. Plus récemment, il se « *transforme progressivement en juridiction depuis de nombreuses années* » et en « *est effectivement une depuis l'entrée en vigueur de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité* »[1342]. Son rôle en tant que défenseur des droits fondamentaux est primordial, notamment dans la définition de l'ordre public et des limitations possibles des libertés publiques (1), avec plusieurs illustrations récentes dans la thématique du renseignement (2).

1341Conseil constitutionnel, Décision n° 71-44 D.C. du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.*

1342DEROSIER, Jean-Philippe, « La loi renseignement : de l'État de surveillance à un État de bienveillance », *Fondation Jean Jaurès*, note n° 16, 23 novembre 2015.

1) Le Conseil constitutionnel, la limitation des droits fondamentaux par l'ordre public et la particularité du contrôle de constitutionnalité des lois antiterroristes

946. Dans sa décision du 20 janvier 1981[1343], le Conseil constitutionnel a fait de la notion d'ordre public son premier objectif à valeur constitutionnelle en énonçant que « *la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens, sont nécessaires à la mise en œuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle* ». Le Conseil considère alors que « *l'ordre public constitue, en quelque sorte, le bouclier de libertés qui comptent parmi les plus fondamentales* »[1344], et ce même si l'ordre public n'apparaît à qu'une seule reprise dans le bloc de constitutionnalité, à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789[1345]. Le Conseil constitutionnel n'a jamais défini précisément ce que cette notion d'ordre public recouvrait. Traditionnellement, il faut y inclure la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique.

947. A l'occasion de la mise en œuvre de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie[1346], le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il « *appartenait au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré* », formule reprise à de nombreuses reprises dans la jurisprudence constitutionnelle. En 1986, le Conseil constitutionnel a été saisi pour juger de la conformité à la Constitution du nouveau dispositif législatif mis en place pour lutter contre le terrorisme et contre les atteintes à la sûreté de l'État. Cette décision a permis au juge constitutionnel de valider « *les bases du régime dérogatoire antiterroriste en concédant au législateur que la singularité du phénomène autorisait de nouvelles règles de jugement* »[1347].

1343Conseil constitutionnel, Décision n° 80-127 D.C. du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*.

1344MAZEAUD, Pierre, « La lutte contre le terrorisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ».

1345Article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ».

1346Conseil constitutionnel, Décision n° 85-187 D.C. du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*.

1347ROUDIER, Karine, « Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste ou la conciliation des libertés avec la raison d'État », *L'Harmattan – Politique américaine*, 2014/2, n° 24, p. 116.

948. Depuis cette décision de 1986, « *la quasi-totalité des lois successivement adoptées pour lutter contre le terrorisme ont été soumises au Conseil constitutionnel* ». Et « *le rôle du Conseil comme protecteur des droits a pris un relief particulier* » puisque « *le terrorisme représente en effet une atteinte si violente à l'ordre public et appelle une réaction si forte de la part des pouvoirs publics, que les risques de compromettre l'exercice des libertés fondamentales s'en trouvent accrus* »[1348].

949. Parmi ces décisions du Conseil constitutionnel concernant la lutte antiterroriste et la surveillance des individus, deux méritent d'être soulignées. Dans une décision du 13 mars 2003, relative à la loi pour la sécurité intérieure[1349], le Conseil constitutionnel a rappelé le rôle du législateur pour « *assurer la conciliation entre, d'une part la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et de droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part le respect de la vie privée et des autres droits et libertés constitutionnellement protégés* ». Le Conseil constitutionnel semblait ainsi valider « *la mise en place progressive d'une surveillance généralisée* » en précisant qu' « *il était tout de même inquiétant de constater comment, en 2003, la volonté de tout ficher occupait une place de plus en plus importante dans une société au sein de laquelle une envie de sécurité, elle aussi de plus en plus prenante, était en train de s'affirmer* »[1350]. La deuxième décision est celle du 19 janvier 2006 sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme[1351]. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel valide une grande partie du dispositif législatif en considérant que « *les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée* », validant ainsi « *le principe de la mise en place des mécanismes nécessaires au développement d'une surveillance de la population dans le but de prévenir les atteintes à l'ordre public* »[1352].

1348MAZEAUD, Pierre, « La lutte contre le terrorisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ».

1349Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-467 D.C. du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*.

1350ROUDIER, Karine, « Le Conseil constitutionnel face à l'avènement d'une politique sécuritaire », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 51, avril 2016, pp. 37 à 50.

1351Conseil constitutionnel, Décision n° 2005-532 D.C. du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*.

1352ROUDIER, Karine, *op. cit.*

950. Les décisions rendues par le Conseil constitutionnel illustrent un « *glissement du cadre du contrôle vers une zone de tolérance plus grande que d'ordinaire* »[1353] montrant ainsi que « *le terrorisme pousse le juge constitutionnel à se confronter aux limites de sa mission* »[1354]. Mireille Delmas-Marty conclut que l' « *on voit renaître, depuis le 11 septembre 2001, un climat analogue de désillusion à l'égard des politiques libérales, non seulement en doctrine mais aussi dans les dispositifs législatifs, et même dans la jurisprudence des cours suprêmes qui pratiquent parfois une sorte d'auto limitation* »[1355].

2) Conseil constitutionnel et renseignement : une évolution majeure

951. La loi renseignement a donné lieu à une décision du Conseil constitutionnel particulièrement détaillée puisqu'elle comporte quatre-vingt-treize considérants. Cette décision, particulièrement attendue, est également marquante puisqu'il s'agit de la première saisine présidentielle pour une loi ordinaire. Le Président de la République a en effet souhaité saisir le Conseil constitutionnel, se considérant comme le garant du respect de la Constitution, comme le prévoit l'article 5 de la Constitution[1356]. Le Conseil constitutionnel avait également été saisi par le Président du Sénat et soixante députés.

952. Dans sa décision du 23 juillet 2015,[1357] le juge constitutionnel a ainsi consacré une première partie à la détermination des normes de référence. Sont ainsi inclus l'article 34 de la Constitution (dans son rôle de conciliateur entre les libertés et l'ordre public), mais également les articles 5, 20 et 21 de ce même texte qui précisent respectivement le rôle du Président de la République (« *garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire* »), du Gouvernement (qui « *détermine et conduit la politique de la Nation* ») et du Premier ministre (qui « *dirige l'action du Gouvernement* » et « *est responsable de la défense nationale* ») ; tout comme l'article 66 qui rappelle le rôle de l'autorité judiciaire « *gardienne de la liberté individuelle* »). Pour les différentes libertés invoquées par les requérants, le Conseil constitutionnel énonce les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (pour le respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le secret des correspondances) et l'article 16 de cette même déclaration (pour le droit des personnes

1353ROUDIER, Karine, « Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste ou la conciliation des libertés avec la raison d'État », *L'Harmattan – Politique américaine*, 2014/2, n° 24, p. 114.
1354*Ibid*., p. 109.
1355DELMAS- MARTY, Mireille, « Quand l'Europe raisonne la raison d'État », *CERAS*, 2011.
1356Article 5 de la Constitution : « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution.* [...] ».
1357Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C. du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*.

intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire).

953. Ensuite, le Conseil constitutionnel a procédé à l'étude de chacune des dispositions dont la constitutionnalité était remise en cause. Il a validé la grande majorité de la loi, notamment certains points qui posaient le plus de difficultés. Ainsi, la définition des finalités (article L811-3 du code de la sécurité intérieure) est validée puisque « *les techniques choisies devront être proportionnées à la finalité poursuivie et aux motifs invoqués* »[1358]. La plupart des autres dispositions de l'article 2 de la loi sont également déclarées conformes à la Constitution (compétence du pouvoir réglementaire pour désigner les services spécialisés et les services autres que les services spécialisés pouvant mettre en œuvre des techniques de renseignement, la procédure d'autorisation préalable du Premier ministre après l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, la procédure d'urgence absolue, la durée de conservation des renseignements collectés ou encore la saisine de la formation spécialisée du Conseil d'État).

954. Dans cet article 2, deux dispositions sont cependant censurées. La première censure concerne l'article L821-6 du code de la sécurité intérieure et la procédure d'urgence opérationnelle qui permettait aux agents de mettre en œuvre certaines techniques sans l'accord du Premier ministre ou du ministre concerné. Ce dispositif a été censuré car « *les dispositions de l'article L821-6 portent une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances* »[1359]. La deuxième censure a été soulevée d'office par le Conseil constitutionnel et concerne l'article L832-4 du code de la sécurité intérieure qui prévoyait les moyens financiers alloués à la CNCTR. Cet article est déclaré « *contraire à la Constitution* » car il *« empiète sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances* »[1360] qui déterminent seules « *pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement* »[1361].

955. L'ensemble des techniques de renseignement et leur mise en œuvre selon les finalités sont déclarées conformes, tout comme le recours à une formation spécialisée du Conseil d'État car la conciliation « *n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, le droit*

1358*Ibid.*, cons. n° 11.
1359*Ibid.*, cons. n° 29.
1360*Ibid.*, cons. n° 47.
1361*Ibid.*, cons. n° 46.

des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire, et, d'autre part, les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, dont participe le secret de la défense nationale »[1362].

956. Cependant, le juge constitutionnel a également déclaré contraire à la Constitution l'article L854-1 du code de la sécurité intérieure qui prévoyait les dispositions pour la surveillance internationale. Si le Conseil constitutionnel n'a pas étudié le fond de la disposition, il s'est contenté d'une censure technique en déclarant que « *le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* »[1363] car ce dernier renvoyait au pouvoir réglementaire le soin de fixer les modalités de mise en œuvre. Il s'agit donc d'une méconnaissance de l'article 34 de la Constitution.

957. Dans cette décision, il faut souligner la présence de certaines réserves. En effet, à deux reprises, le juge constitutionnel a précisé « *qu'en elle-même, la procédure d'autorisation par le Premier ministre après avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ne méconnaît ni le droit au respect de la vie privée, ni l'inviolabilité du domicile ni le secret des correspondances* »[1364] et que « *les dispositions de l'article L773-6 ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte au droit au procès équitable* »[1365]. Cette précision du Conseil constitutionnel est vue par certains comme une « *forme de réserve pour une question prioritaire de constitutionnalité future qui, arguant d'un changement de circonstances, pourra être transmise au Conseil constitutionnel* », estimant que « *sans appréciation quant à l'ampleur de la violation de ces droits que lesdites techniques pourraient engendrer, le Conseil relève aujourd'hui qu' en elle-même, la procédure n'y porte pas atteinte* »[1366]. Le législateur a été contraint d'adopter une nouvelle loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales[1367], venant ainsi compléter la loi renseignement. Cette nouvelle loi a ainsi précisé le cadre de la surveillance internationale en détaillant les

1362*Ibid*., cons. n° 86.
1363*Ibid*., cons. n° 78.
1364*Ibid*., cons. n° 10.
1365*Ibid*., cons. n° 91.
1366DEROSIER, Jean-Philippe, *op. cit.*, pp. 9-10.
1367Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, J.O.R.F. du 1er décembre 2015, p. 22 185.

articles L854-1 à L854-9 du code de la sécurité intérieure (procédure d'autorisation, durée de conservation des renseignements collectés, prérogatives de la CNCTR).

958. Le Conseil constitutionnel s'est surtout fait remarquer à l'occasion d'une décision du 21 octobre 2016[1368] dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité. En effet, le Conseil d'État a renvoyé la question de la constitutionnalité de l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure devant le juge constitutionnel. Cet article prévoyait l'exception hertzienne, à savoir que « *les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne ne sont pas soumises aux dispositions du présent livre* ». Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées portent atteinte au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances car « *elles permettent aux pouvoirs publics de prendre des mesures de surveillance et de contrôle de toute transmission empruntant la voie hertzienne, sans exclure que puissent être interceptées des communications ou recueillies des données individualisables* »[1369]. Le juge constitutionnel ajoute que « *les dispositions contestées ne définissent pas la nature des mesures de surveillance et de contrôle que les pouvoirs publics sont autorisés à prendre* » et qu' « *elles ne soumettent le recours à ces mesures à aucune condition de fond ni de procédure et n'encadrent leur mise en œuvre d'aucune garantie* »[1370].

959. Dans le cadre de cette censure constitutionnelle, un report des effets de la décision a cependant été acté pour « *permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée* ». De plus, le Conseil constitutionnel a émis des directives complémentaires en précisant que jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi « *les dispositions de l'article L811-5 du code de la sécurité intérieure ne sauraient être interprétées comme pouvant servir de fondement à des mesures d'interception de correspondances, de recueil de données de connexion ou de captation de données informatiques soumises à l'autorisation prévue au titre II ou au chapitre IV du titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure* »[1371]. Enfin, le juge constitutionnel ajoute que « *les dispositions* […] *ne sauraient être mises en œuvre sans que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement soit régulièrement informée sur le champ et la nature des mesures prises en application de cet article* »[1372].

1368Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-590 Q.P.C. du 21 octobre 2016, *La Quadrature du Net et autres*.
1369*Ibid*, cons. n° 6.
1370*Ibid*, cons. n° 8.
1371*Ibid*., cons. n° 12.
1372*Ibid*.

960. Avec cette décision, le Conseil constitutionnel « *s'est érigé en vigie du droit* », là où « *on aurait attendu la société civile, les médias, le Parlement ou encore le Conseil d'État* »[1373]. Le législateur a alors profité de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme pour introduire des dispositions pour prendre en compte la déclaration d'inconstitutionnalité. La loi a été adoptée le 30 octobre 2017[1374] et a donc instauré un chapitre au sein du code de la sécurité intérieure consacré aux « *mesures de surveillance de certaines communications hertziennes* » (article L8511-1 du code de la sécurité intérieure). Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi pour cette loi.

961. Le Conseil d'État a de nouveau saisi le Conseil constitutionnel pour une question prioritaire de constitutionnalité concernant l'article L851-2 du code de la sécurité intérieure, modifié par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016[1375]. Cette loi avait élargi la possibilité de recueillir en temps réel des informations ou documents à « *une ou plusieurs personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation* ». Cette disposition a été attaquée par plusieurs associations. Dans sa décision en date du 4 août 2017[1376], le Conseil constitutionnel a précisé que « *la réquisition administrative de données de connexion* […] *exclut l'accès au contenu des correspondances* » et donc que « *le grief tiré de la méconnaissance du droit au secret des correspondances doit être écarté* »[1377]. Mais, il a jugé que « *cette procédure de réquisition s'applique également aux personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée* » et qu'en élargissant les possibilités de mise en œuvre de la technique de renseignement « *le législateur a permis que fasse l'objet de cette technique de renseignement un nombre élevé de personnes, sans que leur lien avec la menace soit nécessairement étroit* » et donc que « *faute d'avoir prévu que le nombre d'autorisations simultanément en vigueur doive être limité* », il « *n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée* »[1378]. Le juge constitutionnel a cependant différé l'effet d'inconstitutionnalité de l'article L851-2 du code de la sécurité intérieure au 1er

1373FOLLOROU, Jacques, « L'État secret », *Fayard*, 2018, p. 133.

1374Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, J.O.R.F. du 31 octobre 2017, texte n° 1.

1375Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, J.OR.F. du 22 juillet 2016, texte n° 2 .

1376Conseil constitutionnel, Décision n° 2017-648 Q.P.C. du 4 août 2017, *La Quadrature du Net et autres*.

1377*Ibid*., cons. n° 6.

1378*Ibid*., cons. n° 11.

novembre 2017. Le législateur a, par le biais de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, pris en compte la censure constitutionnelle puisqu'il est désormais prévu un contingent des autorisations de recueil de données de connexion en temps réel simultanément en vigueur.

B/ Le juge judiciaire

962. La relation entre les services de renseignement et le juge judiciaire a longtemps été complexe, notamment parce que « *c'était le plus souvent la justice qui cherchait à s'intéresser aux pratiques occultes de renseignement plutôt que le renseignement qui contribuait légitimement à la recherche de la vérité judiciaire* »[1379]. Ces relations revêtent plusieurs formes : tout d'abord, le juge contrôle les techniques d'enquêtes, proches des techniques de renseignement (1). Se pose également la question de la judiciarisation du renseignement (2) et celle de la relation des services de renseignement avec le juge judiciaire lors de la mise en cause de ces services ou des agents (3).

1) Le juge judiciaire et le contrôle des techniques d'enquête

963. Certains agents des services de renseignement ont la qualité d'officier et d'agent de police judiciaire. A ce titre, leur travail s'effectue nécessairement sous le contrôle du parquet ou d'un juge d'instruction, comme le prévoit l'article 13 du code de procédure pénale qui dispose que « *la police judiciaire est placée, dans chaque ressort de cour d'appel, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction conformément aux articles 224*[1380] *et suivants* ». Ce contrôle de l'activité des officiers et agents de police judiciaire est notamment vrai pour les personnels de la direction générale de la sécurité intérieure qui, spécificité de l'organisation du renseignement intérieur français, dispose d'une compétence judiciaire. D'autres services de la police nationale et de la gendarmerie nationale ont été autorisés à mettre en œuvre des techniques de renseignement[1381] et travaillent quotidiennement sous le contrôle étroit du juge judiciaire (exemples : la sous-

1379WARUSFEL, Bertrand, « Les enjeux du nouveau cadre juridique du renseignement », *Cahiers de la sécurité*, n° 31, juillet 2015.

1380Article 224 du code de procédure pénale : « *La chambre de l'instruction exerce un contrôle sur l'activité des fonctionnaires civils et des militaires, officiers et agents de police judiciaire, pris en cette qualité* ».

1381Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L811-4 du code de la sécurité intérieure.

direction antiterroriste de la direction centrale de la police judiciaire, les sûretés départementales de la direction centrale de la sécurité publique ou encore les sections de recherches de la gendarmerie nationale).

964. Dans ce cadre, le juge judiciaire contrôle donc les techniques mises en œuvre dans le cadre d'une procédure judiciaire. Ce contrôle a donné lieu à une jurisprudence importante du juge judiciaire dans le cadre de la mise en place d'écoutes téléphoniques par les services enquêteurs. En l'absence d'une base légale, ce sont les précisions apportées par les différentes juridictions, au premier rang desquelles la Cour de cassation, qui ont permis de dessiner les règles procédurales. Ainsi, le 23 juillet 1985, la Cour de cassation a jugé que « *les écoutes ordonnées doivent être réalisées sous le contrôle du juge d'instruction, sans que soit mis en œuvre aucun artifice ou stratagème et sans qu'elles puissent avoir pour résultat de compromettre les conditions d'exercice des droits de la défense* »[1382]. La Cour de cassation a également jugé que les écoutes ordonnées par le parquet et les officiers de police judiciaire lors des enquêtes préliminaires n'avaient pas de base légale puisque « *si les articles 81 et 151 du Code de procédure pénale permettent au juge d'instruction d'ordonner, sous certaines conditions, des écoutes ou enregistrements d'entretiens téléphoniques, aucune disposition légale n'autorise les officiers de police judiciaire à y procéder dans le cadre d'une enquête préliminaire* »[1383]. Cette solution a été confirmée par l'assemblée plénière de la Cour de cassation dans un arrêt du 24 novembre 1989[1384].

965. Après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme le 24 avril 1990, le directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice a rapidement émis une note le 27 avril 1990 « *analysant les arrêts et examinant leurs conséquences pratiques* »[1385]. Ainsi, les écoutes ne devaient être ordonnées que « *pour l'élucidation des infractions les plus graves* », à condition que « *leur durée soit toujours limitée dans le temps* », que « *les modalités de retranscription des écoutes soient définies dans la commission rogatoire* » et que « *les bandes magnétiques soient placées sous scellés et adressées au magistrat mandant* »[1386]. La Cour de cassation a également rapidement pris en

1382Cour de cassation, Chambre criminelle, 23 juillet 1985, n° 85-92574.
1383Cour de cassation, Chambre criminelle, 13 juin 1989, n° 89-81388 et 89-81709.
1384Cour de cassation, Assemblée plénière, 24 novembre 1989, n° 89-84439.
1385ERRERA, Roger, « Les origines de la loi française du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, n° 55/2003, p. 861.
1386*Ibid*.

compte la condamnation de la France et a précisé dans un arrêt du 15 mai 1990[1387] que les écoutes et enregistrements téléphoniques ne peuvent être effectués « *que sur l'ordre d'un juge et sous son contrôle, en vue d'établir la preuve d'un crime, ou de toute autre infraction portant gravement atteinte à l'ordre public, et d'en identifier les auteurs* », ajoutant « *qu'il faut en outre que l'écoute soit obtenue sans artifice ni stratagème, et que sa transcription puisse être contradictoirement discutée par les parties concernées, le tout dans le respect des droits de la défense* ». Une dernière précision jurisprudentielle fut apportée par la Cour de cassation dans un arrêt du 17 juillet 1990[1388] puisque les juges ont ajouté une limitation dans le temps (« *qu'il a été mis fin aux mesures ainsi ordonnées, sur ordre du juge d'instruction, dès qu'il s'est révélé qu'elles n'étaient plus nécessaires* »), la nécessité d'un procès-verbal et du placement sous scellés des enregistrements (« *qu'il a été dressé procès-verbal de la transcription des enregistrements opérés relatifs aux faits, objet de l'information, lequel a été régulièrement versé au dossier de la procédure et que les cassettes supportant lesdits enregistrements ont été saisies et placées sous scellés* »).

966. Finalement, la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications[1389] prévoit, dans son article 2, le sort des « *interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire* ». Ces dispositions sont codifiées aux articles 100 à 100-7 du code de procédure pénale. Ainsi, reprenant la jurisprudence de la Cour de cassation et prenant en compte la condamnation européenne, le législateur a donné au seul juge d'instruction de pouvoir « *prescrire l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des télécommunications* », précisant que « *ces opérations sont effectuées sous son autorité et son contrôle* » (article 100 du code de procédure pénale). La mise en place d'une interception judiciaire n'est cependant possible « *qu'en matière criminelle et en matière correctionnelle, si la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement* ». Le Parlement, lors de l'examen de la loi, a souhaité que la décision du juge d'instruction soit une décision écrite, qui comporte « *tous les éléments d'identification de la liaison à interception, l'infraction qui motive le recours à l'interception ainsi que la durée de celle-ci* » (article 100-1 du code de procédure pénale). Cette mise en œuvre d'une écoute téléphonique est limitée dans le temps puisque « *cette décision est prise pour une durée maximum de quatre mois* », renouvelable (article 100-2 du code de procédure

1387Cour de cassation, Chambre criminelle, 15 mai 1990, n° 90-80827.
1388Cour de cassation, Chambre criminelle, 17 juillet 1990, n° 90-82614.
1389Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, J.O.R.F. du 13 juillet 1991, p. 9 161.

pénale). Enfin, un procès-verbal doit être réalisé pour chacune des opérations d'interception et d'enregistrements, ces derniers étant placés « *sous scellés fermés* ». La correspondance est ensuite également transcrite et « *il en est dressé procès-verbal* » (article 100-5 du code de procédure pénale).

967. Plusieurs lois sont intervenues depuis la réforme des écoutes de 1991. Parmi elles, la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes[1390] qui a créé le juge des libertés et de la détention, puis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité[1391]. Cette loi a notamment créé les articles 706-95 et 706-96 du code de procédure pénale, relatifs aux « *techniques spéciales d'enquête* » que sont les interceptions de correspondances émises par la voie des télécommunications et les sonorisations et fixations d'images de certains lieux ou véhicules. Ainsi, pour les infractions de l'article 706-73 du code de procédure pénale[1392], les interceptions de correspondances peuvent dorénavant être mises en œuvre lors de l'enquête de flagrance ou lors de l'enquête préliminaire par le procureur de la République, ou les officiers de police judiciaire requis, après accord du juge des libertés et de la détention et ce pour une durée de quinze jours. Pour les techniques de sonorisation et captation d'images, seul le juge d'instruction peut autoriser la mise en place de ces dispositifs.

968. Plusieurs évolutions de ces prérogatives données au parquet, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention sont à souligner : l'allongement de la durée d'une interception de correspondances à un mois[1393], l'élargissement aux infractions du nouvel article 706-73-1 du code de procédure pénale[1394] ou encore la possibilité pour le procureur de la République d'accéder à distance aux correspondances stockées, prévue par l'article 706-95-1 du code de procédure pénale[1395]. Depuis 2016, le procureur de la République, toujours sous le contrôle du juge des libertés et de la détention, peut mettre en place des dispositifs techniques pour « *la*

1390Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, J.O.R.F. du 16 juin 2000, p. 9038.

1391Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, J.O.R.F. du 10 mars 2004, p. 4 567.

1392L'article 706-73 du code de procédure pénale prévoit principalement les différentes infractions liées à la criminalité organisée et au terrorisme.

1393Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, J.O.R.F. du 15 mars 2011, p. 4 582.

1394Loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, J.O.R.F. du 18 août 2015, p. 14 331.

1395Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, J.O.R.F. du 4 juin 2016, texte n° 1.

captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés ou publics, ou de l'image d'une ou de plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé » (article 706-96 du code de procédure pénale, modifié par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016[1396]).

969. Une dernière évolution date de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui prévoyait, à ses articles 44 et 46 de nombreuses modifications des techniques spéciales d'enquête. Après plusieurs censures par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 mars 2019[1397], il faut retenir que cette loi crée une section 6 au sein du titre XXV du livre IV du code de procédure pénale consacrée aux « *autres techniques spéciales d'enquête* » qui sont autorisées soit au cours de l'instruction par le juge d'instruction, soit au cours de l'enquête par le procureur de la République après autorisation du juge des libertés et de la détention (article 706-95-12 du code de procédure pénale). Cette loi autorise également le juge des libertés et de la détention, sur requête du procureur de la République, à mettre en œuvre une technique pour accéder aux correspondances stockées pour tous les crimes, et non plus seulement pour les infractions des articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale.

970. Certains observateurs constatent cet élargissement important des prérogatives du parquet, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention, qui bénéficie de prérogatives identiques à celles du juge d'instruction. Jacques Follorou estime que « *le vrai tournant date de la loi du 9 mars 2004, dite Perben II, portant sur la criminalité, la seconde grande réforme pénale* »[1398], puisque si « *celle de 2000 avait amorcé l'escamotage de la figure emblématique du système pénal, le juge d'instruction, celle de 2004 entérine cette évolution en rendant possible son contournement* ». En effet, l'accord d'un juge des libertés et de la détention sur les demandes émanant du parquet est présent mais « *sa connaissance superficielle du dossier limite son contrôle* »[1399]. Marc Trévidic, alors vice-président chargé de l'instruction au pôle anti-terroriste du tribunal de grande instance de Paris, expliquait devant les parlementaires qu' « *au fil des réformes, le juge des libertés et de la détention s'est progressivement transformé en juge tamponneur* » qui n'a « *des dossiers qu'une vision très*

1396*Ibid*.
1397Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-778 D.C. du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*.
1398FOLLOROU, Jacques, « L'état secret », *Fayard*, 2018, p. 200.
1399*Ibid*.

lointaine »[1400] et certains universitaires estiment que « *l'effectivité du contrôle exercé par le juge de l'autorisation semble discutable* » puisque « *non seulement les informations qui doivent lui être transmises peuvent se limiter aux diligences effectuées, mais, de surcroît, elles peuvent n'intervenir qu'à l'issue de l'opération d'interception* »[1401].

2) Le juge judiciaire et la judiciarisation du renseignement

971. Les attentats commis sur le territoire national dans les années 1980 avaient conduit le législateur à mettre en place un dispositif particulier, issu de la loi du 9 septembre 1986[1402]. Cette loi, qui définissait pour la première fois la notion d'acte de terrorisme, avait instauré une compétence concurrente nationale du parquet et de la juridiction d'instruction du tribunal de grande instance de Paris dans le cadre des actes de terrorisme, respectivement la 14ème section du parquet de Paris, section « terrorisme et atteintes à la sûreté de l'État » et la 4ème section de l'instruction. Ainsi, « *le juge judiciaire, qu'il soit procureur, président de tribunal, de cour d'assises ou juge d'instruction, a longtemps eu la haute main sur la lutte contre le terrorisme* »[1403]. Pendant plus de vingt ans, ce dispositif a fonctionné. Il a ainsi permis une spécialisation des magistrats, tant du siège que du parquet, et une relation facilitée avec les services de renseignement et de police judiciaire concernés, qu'étaient alors principalement la direction de la surveillance du territoire, la direction centrale de la police judiciaire et la section anti-terroriste de la brigade criminelle de la préfecture de police de Paris.

972. De ces années d'expérience, de nombreux exemples de relations entre ces magistrats spécialisés et les services de renseignement peuvent être cités. Par exemple, à l'occasion d'une audition devant l'Assemblée nationale, Marc Trévidic, qui fut magistrat instructeur au pôle anti-terroriste du tribunal de grande instance de Paris pendant dix ans, énonçait que « *la police judiciaire n'a pas et n'a pas à avoir de contacts institutionnels directs avec la direction générale de la sécurité extérieure, direction dont toute l'action est couverte par le secret défense* »[1404], mais qu'il lui était arrivé d'organiser des « *réunions entre la direction*

1400Assemblée nationale, Audition de M. Marc TRÉVIDIC, Compte rendu, Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, 12 février 2015, p. 5.

1401POTASZKIN, Tatiana, « Des écoutes téléphoniques placées sous le contrôle restreint du juge », *Recueil Dalloz*, 2012, p. 263.

1402Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État, J.O.R.F. du 10 septembre 1986, p. 10 956.

1403FOLLOROU, Jacques, *op. cit.*, p. 193.

1404Assemblée nationale, Audition de M. Marc TRÉVIDIC, Compte rendu, Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, 6 avril 2016, p. 6.

générale de la sécurité extérieure et ce qui était à l'époque la direction centrale du renseignement intérieur – à la demande de celle-ci »[1405].

973. De plus, il est admis de tous que « *le travail de renseignement et celui de rechercher des preuves dans le cadre d'un dossier judiciaire sont très différents* » et que « *l'interface entre les logiques du renseignement et la logique judiciaire doit être relayée par une bonne synergie entre policiers et magistrats* »[1406].

974. Cependant, la difficulté de cette relation repose sur le moment choisi par les services de renseignement pour transmettre le renseignement à la justice. Sur cette question, les services de renseignement disposent d'une marge de manœuvre qui remet en cause tout contrôle puisqu'ils sont les seuls à décider de l'instant de transfert à l'autorité judiciaire. Sur cette problématique, les auditions de Marc Trévidic devant les parlementaires apportent certains éclairages sur cette problématique de la judiciarisation du renseignement. Dès 2013, devant la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés[1407], il présentait les relations entre le renseignement et le judiciaire en expliquant que « *conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, les services de renseignement doivent, comme toute autre autorité constituée et comme tout fonctionnaire, dénoncer à l'autorité judiciaire les crimes et délits dont ils ont connaissance* ». Seulement, il ne s'agit là que d' « *un principe de portée générale* » et « *de nombreuses règles issues de la pratique, pour certaines tout à fait compréhensibles, empêchent que l'autorité judiciaire ait connaissance de la totalité des informations disponibles* »[1408]. Ces règles pratiques sont notamment la non communication d'informations délivrées par des services de renseignement étrangers ou encore la nécessaire protection des sources. Il a rappelé que c'est « *la direction centrale du renseignement intérieur qui a la maîtrise totale de la judiciarisation du renseignement* » et qu'il existait des « *fluctuations : des phases où tout allait bien, et des époques de judiciarisation excessive et de non-judiciarisation excessive* »[1409]. Le juge estime

1405*Ibid*.
1406GARAPON, Antoine, « Les dispositifs antiterroristes de la France et des États-Unis », *Esprit*, 2006/8, p. 131.
1407Assemblée nationale, Rapport n° 1 056 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, MM. Christophe CAVARD et Jean-Jacques URVOAS, 24 mai 2013.
1408*Ibid*., p. 81.
1409*Ibid*., p. 82.

que « *nous sommes, finalement, très désarmés, et en position d'attente de ce que l'on voudra bien nous donner de ce que l'on pourra traiter* »[1410].

975. En 2015, devant la Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, Marc Trévidic estimait que « *les modalités de la judiciarisation mériteraient d'être discutées entre la direction générale de la sécurité intérieure et les services du procureur de la République* » car « *aujourd'hui, le parquet est entièrement dépendant du service de renseignement, qui décide seul si les éléments du dossier sont suffisants pour qu'il soit judiciarisé* »[1411]. En 2016, c'est à l'occasion de son audition dans le cadre de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 que le juge d'instruction a reconnu qu' « *après l'affaire Merah les agents de la direction centrale du renseignement intérieur sont arrivés chez nous avec des vingtaines de dossiers, souhaitant judiciariser ce qu'ils gardaient jusqu'alors sous le coude* », constatant « *qu'il en est de même après chaque attentat* » et rappelant que « *nous sommes dans un système où il revient aux services de renseignement, dont l'activité est couverte par le secret défense, de décider si et quand ils judiciarisent un dossier* »[1412].

976. La question de la judiciarisation du renseignement se pose également dans l'utilisation de ces renseignements à l'occasion du procès pénal. Pour exemple, des agents de la direction de la surveillance du territoire avaient auditionné des ressortissants français détenus à Guantánamo. La cour d'appel de Paris a jugé que de telles auditions portaient atteinte au principe de loyauté des preuves et la chambre criminelle de la Cour de cassation avait finalement jugé que « *les déclarations de culpabilité des prévenus ne sont fondées ni exclusivement ni essentiellement sur les déclarations faites par eux, aux agents de la direction de la surveillance du territoire, alors qu'ils étaient détenus au camp militaire de Guantánamo* »[1413]. Ainsi, comme l'estime Gildas Barbier, « *la chambre criminelle ne considère pas que les auditions conduites à Guantánamo constituent une preuve exploitable dans un procès pénal* »[1414]. De manière générale, ce dernier rappelle que « *la recherche du*

1410*Ibid*., p. 84.

1411Assemblée nationale, Audition de M. Marc TRÉVIDIC, Compte rendu, Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, 12 février 2015, p. 3.

1412Assemblée nationale, Audition de M. Marc TRÉVIDIC, Compte rendu, Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, 6 avril 2016, p. 9.

1413Cour de cassation, Chambre criminelle, 3 septembre 2014, Pourvoi n° 11-83.598.

1414BARBIER, Gildas, « La lutte contre le terrorisme du point de vue du juge de cassation : défis et perspectives », *Constitutions*, 2015, p. 211.

renseignement demeure également, selon la doctrine de la chambre criminelle, soumise au principe de loyauté, en matière de terrorisme comme dans toutes les autres matières, dès lors qu'elle est le fait d'un agent public »[1415].

977. La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice[1416] a modifié l'organisation judiciaire de la lutte antiterroriste en instaurant un procureur de la République antiterroriste. En effet, cette loi a complété l'article L217-1 du code de l'organisation judiciaire puisqu'est désormais placé auprès du tribunal de Paris « *un procureur de la République antiterroriste* ». L'idée de la création d'un parquet spécialisé dans l'antiterrorisme était fréquemment mise en avant par les spécialistes. Le ministère de la Justice a confirmé sa volonté de « *disposer d'une véritable force de frappe judiciaire antiterroriste* », permettant ainsi, d'une part de créer « *un ministère publié dédié à la lutte contre le terrorisme qui aura toute la disponibilité pour se consacrer à ce contentieux extrêmement spécifique* » et, d'autre part « *permettre réciproquement au procureur de la République de Paris de recentrer son activité sur les contentieux, lourds et nombreux, qui relèvent de son champ de compétence* »[1417]. Jean-François Ricard a été nommé comme premier titulaire à la tête de ce nouveau parquet qui compte vingt-six magistrats.

978. Dans son rôle de « contrôleur » de l'activité des services de renseignement, un jugement récent de la Cour de cassation mérite d'être souligné. Le 3 mai 2017, la Cour de cassation a imposé aux juridictions judiciaires d'effectuer un contrôle des notes blanches des services de renseignement utilisées par l'autorité administrative dans le cadre des assignations à résidence suite à la mise en œuvre sur le territoire national de l'état d'urgence. Si ce contentieux relève bien du juge administratif, le juge judiciaire a été indirectement concerné pour les condamnations pénales décidées à la suite d'un non respect d'une assignation à résidence. Un grand nombre de ces assignations à résidence ont été motivées par les notes blanches des services de renseignement, « *documents sans en-tête, ni date, qui mentionnent les faits susceptibles de caractériser des « raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne constitue une menace, sans que l'origine de l'établissement de ces faits ne soit mentionnée, pour des raisons de défense nationale et de protection des sources* »[1418]. Dans ce

1415*Ibid*.

1416Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, J.O.R.F. du 24 mars 2019, texte n° 2.

1417Ministère de la Justice, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice : article 69 – Le parquet national antiterroriste.

jugement[1419], la Cour de cassation rappelle l'existence de l'article 111-5 du code pénal qui stipule que « *les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis* » et qu'ainsi, « *il incombe au juge répressif, compétent pour apprécier la légalité des arrêtés d'assignation à résidence, de répondre aux griefs invoqués par le prévenu à l'encontre de cet acte administratif, sans faire peser la charge de la preuve sur le seul intéressé et en sollicitant, le cas échéant, le ministère public afin d'obtenir de l'autorité administrative les éléments factuels sur lesquels celle-ci s'était fondée pour prendre sa décision* ». Cette décision a depuis été réitérée et complétée à plusieurs reprises[1420] .

979. Enfin, comme cela a été invoqué lors de l'étude de la saisine de la formation spécialisée du Conseil d'État, une évolution majeure a été apportée par la loi du 24 juillet 2015 en permettant à toutes les juridictions judiciaires de saisir à titre préjudiciel la formation spécialisée du Conseil d'État, conformément à l'article L841-1 du code de la sécurité intérieure[1421]. Cette possibilité a par ailleurs été mise en œuvre et a donné lieu à un arrêt de la formation spécialisée du Conseil d'État le 18 juin 2018[1422].

1418DAOUD, Emmanuel et JACQUIN, Adelaïde, « La loi renforçant la sécurité intérieure ou la pérennisation de la défense empêchée », *A.J. Pénal*, novembre 2017, p. 483.

1419Cour de cassation, Chambre criminelle, 3 mai 2017, n° 16-86155.

1420Pour exemple : Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 avril 2019, Pourvoi n° 18-82941 : il incombe aux juridictions pénales « *si elles estiment l'acte en cause insuffisamment motivé ou susceptible d'être affecté d'un vice de forme, de solliciter le ministère public afin d'obtenir de l'autorité préfectorale les éléments factuels sur lesquels celle-ci s'était fondée pour prendre sa décision ou toute pièce utile afin d'apprécier la régularité formelle dudit acte, il leur appartient d'écarter toute nullité de l'acte administratif après avoir exercé leur contrôle sur la légalité de l'acte en cause* ».

1421Article L841-1 du code de la sécurité intérieure : « *Lorsqu'une juridiction administrative ou une autorité judiciaire est saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une ou de plusieurs techniques de recueil de renseignement, elle peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, saisir le Conseil d'État à titre préjudiciel* ».

1422Conseil d'État, formation spécialisée, 18 juin 2018, n° 420 739.

3) La mise en cause des services de renseignement devant le juge judiciaire

980. La loi renseignement de juillet 2015 a par ailleurs créé l'article L862-2 du code de la sécurité intérieure qui rappelle que « *les agents des services spécialisés de renseignement sont pénalement responsables de leurs actes dans les conditions définies au titre II du livre Ier du code pénal* ». Cependant, dans l'accomplissement de leurs missions, les agents des services peuvent être amenés à commettre certaines infractions sans pour autant être poursuivis pénalement. Ainsi, l'article L863-1 du code de la sécurité intérieure prévoit certaines infractions[1423]. L'article L861-2 du code de la sécurité intérieure permet également aux agents de certains services de « *faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité* » et que, dans cette hypothèse, les articles 50 à 52 du code civil ne leur sont pas applicables.

981. Les agents des services de renseignement ont parfois fait l'objet de condamnations judiciaires dans le cadre de leurs activités. Plusieurs infractions sont spécifiques au travail des services de renseignement et sont définies au sein du Livre IV du Code pénal consacré aux « crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique » (a) mais d'autres exemples de condamnations de plusieurs agents peuvent être observés (b).

a/ Les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et au secret de la défense nationale

982. Parmi les infractions susceptibles de concerner les agents des services de renseignement, l'article 411-1 du code pénal définit la trahison et l'espionnage. Il prévoit que « *les faits définis par les articles 411-2 à 411-10 constituent la trahison lorsqu'ils sont commis par un français ou un militaire au service de la France et l'espionnage lorsqu'ils sont commis par toute autre personne* ». Concernant les services de renseignement, les différentes infractions sont principalement les intelligences avec une puissance étrangère (définies aux articles 411-4 et 411-5 du code pénal), la livraison d'informations à une

1423Article L863-1 du code de la sécurité intérieure : « *Dans l'accomplissement de leurs missions définies au titre Ier du présent livre, les agents individuellement désignés et habilités des services mentionnés à l'article L811-2 ou des services désignés par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L811-4 peuvent procéder aux actes suivants sans être pénalement responsables : 1° Être en contact, par le moyen d'échanges électroniques et dans les conditions prévues à l'article L861-2, avec des personnes susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L811-3 ; 2° Extraire, acquérir ou conserver par ce moyen des données sur les personnes mentionnées au 1° du présent article ; 3° Extraire, transmettre en réponse à une demande expresse, acquérir ou conserver des contenus provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.* [...] ».

puissance étrangère (définie aux articles 411-6, 411-7 et 411-8 du code pénal) et la fourniture de fausses informations (définie à l'article 411-10 du code pénal). Sur ces infractions, trois sont des crimes punis de la détention criminelle et sont donc considérés comme des crimes politiques. Cependant, ces infractions « *ne donnent lieu qu'à un contentieux relativement faible* » et « *peuvent susciter un certain nombre de difficultés au niveau de leur mise en œuvre* »[1424].

983. L'article 413-9 du code pénal définit également la classification secret défense et l'article 413-10 du code pénal prévoit les sanctions des infractions relatives aux fichiers (« *détruire, détourner, soustraire ou de le reproduire, soit d'en donner l'accès à une personne non qualifiée ou de porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée* »).

984. En 2018, des anciens agents de la direction générale de la sécurité extérieure ont été accusés d'avoir travaillé pour une puissance étrangère, la Chine. Dans un communiqué de presse du 24 mai 2018[1425], le ministère des Armées confirmait que « *deux de ses anciens personnels et la conjointe de l'un d'entre eux ont été déférés devant le juge d'instruction, pour des faits susceptibles de constituer des crimes et délits de trahison par livraison d'informations à une puissance étrangère, provocation au crime de trahison et atteinte au secret de la défense nationale* », confirmant également que « *les agents concernés, à la retraite, ont appartenu dans le passé à la direction générale de la sécurité extérieure* ». Dans cette affaire, les « *agissements d'une extrême gravité ont été détectés par ce service* [la direction générale de la sécurité extérieure] *qui a porté à sa propre initiative ces faits à la connaissance du procureur de la République de Paris, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale* ». En 2019, l'ancien chef de l'analyse stratégique et de la prospective à la sous-direction des affaires internationales de la direction centrale du renseignement intérieur, en poste au sein de la direction générale de la sécurité intérieure, est démis de ses fonctions et s'est vu retirer son habilitation au secret défense car soupçonné d' « *accointances avec le Mossad* »[1426].

1424GUIMEZANES, Nicole, « Les activités de renseignement devant le juge pénal », *in. « Le renseignement français contemporain – Aspects politiques et juridiques » (dir. WARUSFEL, Bertrand), L'Harmattan*, 2003, p. 144.

1425Ministère des Armées, *Communiqué de presse*, 24 mai 2018.

1426LEPLONGEON, Marc, « Un agent de la DGSI au service d'Israël ? », *Le Point*, 4 juillet 2019.

985. Plus fréquemment, des condamnations pour violation du secret de la défense nationale concernent des agents ou anciens agents des services de renseignement. Deux exemples importants concernent la direction générale de la sécurité extérieure. Ainsi, dans un arrêt du 3 mai 2007, la Cour d'appel de Paris[1427] a confirmé la condamnation d'un militaire à la retraite, ancien membre du service action, pour « *divulgation de secret de défense nationale par son dépositaire* » et pour « *détournement de secret de défense nationale par son dépositaire* ». En effet, dans son livre, « Un agent sort de l'ombre », l'ancien agent a publié des informations sensibles, comme la formation au sein du service action, le récit d'un exercice réel concernant la sécurité des installations nucléaires françaises, ou encore des informations du guide des procédures aériennes du groupement aérien mixte (GAM), tout comme la publication d'un organigramme classifié. De plus, lors de perquisitions effectuées par la direction de la surveillance du territoire, plusieurs documents classifiés avaient été retrouvés à son domicile.

986. Une autre condamnation a été prononcée par le tribunal de grande instance de Paris le 16 septembre 2015 à l'encontre d'un ancien agent de la direction générale de la sécurité extérieure pour violation du secret professionnel, appropriation d'un secret de défense nationale et divulgation de secret de défense nationale. Cette condamnation fait suite à la publication d'un livre, « 25 ans dans les services secrets », dans lequel – selon le ministre de la Défense – étaient publiés des informations relatives à l'organisation interne, aux modalités de fonctionnement, aux activités et aux modes opératoires spécifiques de la direction générale de la sécurité extérieure, ainsi que plusieurs organigrammes et plusieurs révélations d'identité d'agents. Le directeur de cabinet de la direction générale de la sécurité extérieure avait alors rappelé le serment prêté par les agents de « *garder le secret sur toutes les questions connues dans l'exercice de ses fonctions* » et de « *ne révéler à quiconque son appartenance aux services spéciaux, ne jamais faire état de son grade, et de ses fonctions à des fins étrangères au Service, se considérer en toutes circonstances comme tenu d'une façon absolue, à garder le secret de son activité, de l'activité des chefs, du personnel et des services* ». Dans ce jugement, il a été précisé le risque « *que toute organisation de ce type* [service de renseignement] *encourt dès lors qu'un de ses agents enfreint les règles de confidentialité et de secret absolu en diffusant ces informations ou en détenant ces documents* ».

1427Cour d'appel de Paris, 3 mai 2007, n° 06/08034.

b/ Les autres condamnations

987. Plusieurs affaires sensibles concernant les services de renseignement ont fait l'objet de poursuites judiciaires, mais peu ont donné lieu à des condamnations. En effet, trois affaires n'ont pas été au bout de la procédure judiciaire. Il s'agit de l'affaire Ben Barka, de l'affaire du Canard Enchaîné ou encore de l'affaire du Rainbow Warrior.

988. Mehdi Ben Barka était un opposant au roi du Maroc Hassan II, exilé en France. Le 29 octobre 1965, il est « enlevé » par au moins deux policiers de la Préfecture de police de Paris et par un « honorable correspondant » du service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE). Il ne réapparaît pas et son corps n'est pas retrouvé. Une enquête judiciaire est déclenchée mais « *en butte aux silences, aux mensonges officiels et au secret défense, la justice patauge* »[1428]. Le 7 juin 1967, après un procès ayant connu plusieurs rebondissements, Antoine Lopez (« honorable correspondant » du SDECE) est condamné à 8 ans de réclusion criminelle et Louis Sauchon (de la Préfecture de police de Paris) à 6 ans pour arrestation illégale. Plus de quarante ans après les faits, la procédure est toujours en cours et les différentes déclassifications de documents n'ont pas permis « *de découvrir ni les raisons de l'attitude pour le moins complaisante des services français, ni les circonstances et le lieu du meurtre* »[1429]. Cependant, le pouvoir exécutif sanctionna la Préfecture de Police qui « *y perdra une grande partie de son autonomie* »[1430] et le SDECE « *dont la direction sera remaniée, échappera à la tutelle du Premier ministre pour passer sous celle du ministre des Armées* », à la tête duquel se trouve un proche du général de Gaulle, Pierre Messmer.

989. L'affaire du Canard Enchaîné débuta le 3 décembre 1973 lorsqu'un dessinateur du journal découvre deux plombiers dans les locaux qui s'avèreront être des agents de la direction de la surveillance du territoire. Le journal dépose alors plainte pour violation de domicile et tentative d'atteinte à la vie privée. Cependant, le juge d'instruction prononce un non-lieu le 29 décembre 1976, qui sera confirmé par la chambre d'accusation de Paris. Les agents de la DST s'étaient notamment retranchés derrière le « secret défense » pour ne pas répondre aux convocations de la justice, attitude confortée par un avis du Conseil d'État[1431]. En 1978, la chambre d'accusation d'Amiens déclare l'action publique éteinte. Dans cette

1428*Ibid*., p. 132.
1429*Ibid*.
1430ZAMPONI, Francis, « Le coup de main des services français au roi du Maroc : l'affaire Ben Barka », in. « Histoire secrète de la Vème République » (dir. FALIGOT Roger et GUISNEL Jean), *La Découverte*, 2006, p. 131.

affaire, le pouvoir exécutif prendra là encore une décision en nommant le ministre de l'Intérieur de l'époque, Raymond Marcellin, au ministère de l'Agriculture et en nommant Jacques Chirac, ministre de l'Intérieur.

990. L'affaire du Rainbow Warrior est un des scandales les plus retentissants des services de renseignement français. En effet, le 10 juillet 1985, un navire appartenant à Greenpeace est coulé dans le port d'Auckland en Nouvelle-Zélande. Très rapidement, la participation de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) est mise en avant. Deux agents, connus comme les « époux Turenge », sont rapidement arrêtés par la police néo-zélandaise et seront inculpés pour meurtre, incendie volontaire et association de malfaiteurs puis condamnés à 10 ans d'emprisonnement pour homicide involontaire. Plusieurs mandats d'arrêt internationaux sont également émis contre d'autres agents de la DGSE. En France, aucune poursuite judiciaire n'est engagée, le Premier ministre de l'époque, Laurent Fabius, justifiant alors qu' « *il serait inacceptable d'exposer des militaires qui n'ont fait qu'obéir aux ordres* »[1432]. Seule conséquence en France, la démission du ministre de la Défense, Charles Hernu, et le remplacement du directeur général de la DGSE, l'Amiral Lacoste, par le général Imbot.

991. En 2006, une évolution marquante mérite d'être soulignée puisque des juges d'instruction se sont présentés au siège de la direction générale de la sécurité extérieure pour effectuer des perquisitions. Cela marque un tournant car « *une pareille initiative judiciaire n'aurait jamais été même imaginable lors de l'enquête sur l'implication du SDECE dans l'enlèvement en 1965 à Paris du leader marocain Medhi Ben Barka* », et qu' « *en 1985, la justice s'était bien gardée d'aller vérifier si, dans les dossiers de la DGSE, figuraient des informations sur l'attentat mortel commis contre le Rainbow Warrior* »[1433].

1431Le Conseil d'État, dans un avis en date du 29 août 1974, avait estimé que « *Le code pénal et le code de procédure pénale, sous les seules réserves apportées en ce qui concerne les membres du Gouvernement et les représentants des puissances étrangères aux articles 652 et suivants de ce dernier code, font obligation à toute personne citée à comparaître de se présenter devant l'autorité judiciaire. Aucune exception n'est faite en ce qui concerne les fonctionnaires, quelle que soit la nature du service où ils exercent leur activité professionnelle.* […] *Toutefois, l'obligation faite au fonctionnaire de répondre à la convocation dont il est l'objet et à laquelle aucune autorité ne peut le dispenser de satisfaire, ne fait obstacle ni à ce que le service intéressé désigne, en outre, toute autre personne qualifiée pour répondre aux questions que l'autorité judiciaire souhaiterait poser ni à ce que le fonctionnaire cité oppose à toutes investigations, éventuellement même si elles concernent son propre état civil, le secret de la défense dont il serait détenteur* », cité par Michel Poniatowski, ministre d'État, ministre de l'Intérieur, à l'occasion de la séance du 6 novembre 1974 à l'Assemblée nationale, J.O. - Assemblée nationale, 7 novembre 1974, p. 5 936.

1432Propos cités in. « La République sur écoute », dir. ARFI Fabrice, *Don Quichotte*, 2015, p. 63.

1433ZAMPONI, Francis, « Quel contrôle pour les services de renseignement ? », in. « Histoire secrète de la Vème République » (dir. FALIGOT Roger et GUISNEL Jean), *La Découverte*, 2006, p. 385.

992. Cependant, une dérive des services de renseignement, et notamment l'utilisation détournée de leurs moyens par l'exécutif, va donner lieu à un procès. Il s'agit de l'affaire des écoutes de l'Élysée. Créée après les attentats qui frappent le territoire national au début des années 1980, la cellule antiterroriste de l'Élysée est commandée par le chef d'escadron Prouteau qui reçoit pour mission de coordonner les différents services impliqués dans la lutte antiterroriste. Cette cellule bénéficie notamment d'un certain nombre d'écoutes administratives, prélevées sur le contingent de la DGSE. En 1993, deux informations judiciaires sont ouvertes pour atteinte à la vie privée mais les différents magistrats voient, dans un premier temps, leurs investigations limitées par le secret-défense. Le 9 novembre 2005, le tribunal correctionnel de Paris condamne sept collaborateurs du Président de la République pour atteinte à l'intimité de la vie privée et recel de fichiers informatiques. Ce jugement sera confirmé par la Cour de cassation dans une décision du 30 septembre 2008[1434].

993. En 2014, une autre condamnation judiciaire mérite d'être soulignée. Il s'agit de la condamnation de Bernard Squarcini, le 8 avril 2014, pour avoir requis les factures téléphoniques détaillées (dites « fadettes ») d'un journaliste du Monde. Mis en examen en 2011 pour atteinte au secret des correspondances, collecte illicite de données et recel du secret professionnel, il est renvoyé devant le tribunal correctionnel de Paris pour la seule collecte de données à caractère personnel par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite. Il est condamné à 8 000 euros d'amende.

§2 : Les juridictions européennes

994. Comme le précise le troisième rapport de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, « *les pays du continent européen sont cependant, pour la plupart, parties à des ordres juridiques supranationaux particulièrement intégrés dont les principes trouvent à s'appliquer y compris en matière de renseignement* »[1435]. Si « *ni la Cour de justice des Communautés européennes ni la Cour européenne des droits de l'Homme n'ont le pouvoir d'annuler ou de réformer une décision juridictionnelle nationale* »[1436], cela n'empêche pas une sanction de « *l'excès ou la carence du législateur* » par la Cour européenne. Il existe de fait une influence des décisions des deux cours européennes qui entraînent « *des modifications d'ordre normatif, législatives ou réglementaires* » qui

1434Cour de cassation, Chambre criminelle, 30 septembre 2008, n° 07-82.249.
1435C.N.C.T.R., 3ème rapport d'activité 2018, p. 96.
1436ABRAHAM, Ronny, « La France devant les juridictions européennes », *Pouvoirs*, 2001/1, n°96, p. 146.

« *interviendront inévitablement à la suite d'arrêts* »[1437] ou une « *influence des arrêts européens sur l'évolution de la jurisprudence des tribunaux français* » qui « *n'est plus à démontrer* »[1438].

995. Ainsi, l'importante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme a permis d'apporter de nombreuses précisions sur les articles régissant le droit à la vie privée et cette même jurisprudence a été à l'origine de nombreuses évolutions du droit du renseignement, tant en France que pour d'autres États membres (A). La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, plus récente et moins fournie, tend à faire évoluer certaines garanties face aux mesures de surveillance (B).

A/ La Cour européenne des droits de l'Homme

996. La Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée le 4 novembre 1950, protège de nombreux droits et instaure également un contrôle juridictionnel devant la Cour européenne des droits de l'Homme qui fonctionne depuis 1959. L'article 32 de la Convention prévoit la compétence de la Cour qui « *s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 33, 34, 46 et 47* ». Cela peut concerner les affaires interétatiques (article 33[1439]) ou les requêtes individuelles (article 34[1440]), qui restent soumises à certaines conditions de recevabilité (saisine après l'épuisement des voies de recours internes et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive, pas de requête individuelle ou identique à une requête précédemment examinée, irrecevabilité des requêtes individuelles incompatibles avec les dispositions, mal fondées ou abusives).

1437*Ibid*., p. 157.

1438*Ibid*., p. 158.

1439Article 33 de la Convention : « *Toute Haute Partie contractante peut saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la Convention et de ses protocoles qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Haute Partie contractante* ».

1440Article 34 de la Convention : « *La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit* ».

997. Les droits garantis par la Convention sont nombreux et peuvent être classés en plusieurs catégories, en fonction des limites prévues[1441]. Ainsi, il y a les libertés qui bénéficient d'une protection absolue (interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants ou encore de l'esclavage) et celle qui bénéficie d'une protection quasi absolue (droit à la vie). Viennent ensuite les libertés qui bénéficient d'une protection relative forte, dont les atteintes sont énumérées (exemple : la liberté d'aller et venir), puis celles qui bénéficient d'une protection relative faible, dont les dérogations sont plus larges (exemple : droit au respect de la vie privée, liberté d'expression, etc.).

998. L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a pu être amenée à apporter certaines précisions. Ainsi, dans une recommandation en date du 26 avril 1999[1442] – avant la montée en puissance du renseignement et de la lutte anti-terroriste des années 2000 – le Conseil rappelait que « *les services de sécurité intérieure* […] *ne doivent pas pour autant avoir carte blanche pour violer les libertés et les droits fondamentaux* », et qu'il convient alors « *de trouver le juste équilibre entre le droit d'une société démocratique à la sécurité nationale et les droits des individus* ». Parmi les lignes directrices de cette recommandation le rappel que « *toute atteinte portée par les activités opérationnelles des services de sécurité intérieure à la Convention européenne des droits de l'Homme doit être autorisée par la loi* ». Cette même recommandation émettait alors des précisions sur le contrôle démocratique des services de sécurité : « *l'exécutif doit exercer un contrôle a posteriori des activités de ces services* », « *le pouvoir législatif doit adopter des lois claires et appropriées* » et « *les juges doivent être autorisés à exercer un large contrôle a priori et a posteriori* ».

999. Les ingérences de l'autorité publique ou de l'État sont prévues par la Convention. Ainsi, pour les libertés dont la protection n'est pas absolue, chaque article prévoit les atteintes possibles (1) et la Cour à plusieurs reprises a été amenée à connaître des législations relatives aux services de renseignement dans des décisions montrant l'influence de la Cour, notamment à l'encontre de la France qui a tardivement reconnu le système des recours ouverts aux particuliers devant cette Cour[1443] (2).

1441DELMAS MARTY, Mireille, « Quand l'Europe raisonne la raison d'État », *CERAS*, 2011.

1442Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation n° 1 402 du 26 avril 1999, « Contrôle des services de sécurité intérieure dans les États membres du Conseil de l'Europe ».

1443La France n'a accepté qu'en 1981 le système des recours ouverts aux particuliers devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

1) Les ingérences de l'autorité publique face aux droits et libertés de la Convention européenne

1000. Exceptées les ingérences prévues et spécifiées par chacun des articles, la Convention européenne a également prévu des circonstances exceptionnelles. C'est l'article 15 de la Convention qui permet aux États, « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la Nation* », de prendre « *des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international* ». A l'occasion de son premier arrêt[1444], la Cour européenne des droits de l'Homme a d'ailleurs précisé les conditions requises pour la mise en œuvre de ces circonstances exceptionnelles. Ainsi, la Cour vérifie « *les motifs invoqués par le gouvernement* », « *l'adéquation des mesures prises* » et la « *limitation du recours à des dérogations à la Convention 'dans la stricte mesure où la situation l'exige'* »[1445].

1001. La Cour a eu l'occasion de développer la notion de « *danger public menaçant la vie de la nation* », qui désigne « *une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État* »[1446]. Cette notion a été retenue lorsqu' « *une armée secrète agissant en dehors de l'ordre constitutionnel et usant de la violence pour atteindre ses objectifs* » agissait en République d'Irlande. La Cour a rappelé que les États bénéficient d'une marge d'appréciation car « *en contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue de dérogations nécessaires pour le conjurer* »[1447].

1002. Plusieurs droits et libertés peuvent cependant faire l'objet d'ingérence de la part des États signataires. L'article 8 prévoyant le respect de la vie privée (a) et l'article 6 prévoyant le droit à un procès équitable (b) sont ceux qui sont le plus impactés par la politique publique du renseignement.

1444C.E.D.H., Chambre, 1er juillet 1961, *Lawless c. Irlande*, n° 332/57.
1445DELMAS MARTY, Mireille, « Quand l'Europe raisonne la raison d'État », *CERAS*, 2011.
1446C.E.D.H., Chambre, 1er juillet 1961, *Lawless c. Irlande*, n° 332/57, §28.
1447*Ibid*., §207.

a/ L'article 8 et le droit au respect de la vie privée

1003. Cet article prévoit que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ». L'alinéa 2 dispose cependant les ingérences possibles, dès lors que « *cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Ainsi, « *tout en garantissant de nombreux droits contre les ingérences de l'État, le texte admet certains empiétements sur les libertés fondamentales et octroie aux autorités des marges de manœuvre non négligeables* »[1448]. Il est convenu que « *les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger du caractère nécessaire de l'ingérence* »[1449] mais l'importante jurisprudence de la Cour sur l'article 8 de la Convention a permis d'apporter de nombreuses précisions.

1004. Dès 1978, dans un arrêt *Klass c. Allemagne*[1450], le juge européen a estimé que « *la Cour doit admettre que l'existence de dispositions législatives accordant des pouvoirs de surveillance secrète de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications est, devant une situation exceptionnelle, nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale et à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales* »[1451]. La Cour précise que « *le législateur national jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire* » quant « *aux choix des modalités du système de surveillance* »[1452]. Cependant, les États « *ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée pour assujettir à des mesures de surveillance secrète les personnes soumises à leur juridiction* »[1453]. La Cour doit alors « *se convaincre de l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre les abus* », en prenant en compte « *la nature, l'étendue et la durée des mesures éventuelles, les raisons requises pour les ordonner, les autorités compétentes pour les permettre, exécuter et contrôler, le type de recours fourni par le droit interne* »[1454].

1448LATOUR, Xavier, « Les activités de renseignement devant les juges européens », in « Le renseignement français contemporains » (dir. WARUSFEL, Bertrand), *L'Harmattan*, 2003, p. 162.
1449HAREL-DUTIROU, Isabelle, « La jurisprudence de la chambre criminelle relative aux interceptions de correspondance », *C.N.C.I.S – 20ème rapport d'activité 2011-2012*, p. 15.
1450C.E.D.H., Plénière, 6 septembre 1978, *Klass c. Allemagne*, n° 5029/71.
1451*Ibid*., §48.
1452*Ibid*., §49.
1453*Ibid*.
1454*Ibid*., §50.

1005. De plus, la Cour apporte deux précisions. D'une part la nécessité que les « *procédures existantes procurent en soi des garanties appropriées et équivalentes sauvegardant les droits de l'individu* » et, d'autre part « *pour ne pas dépasser les bornes de la nécessité au sens de l'article 8§2, respecter aussi fidèlement que possible, dans les procédures de contrôle, les valeurs d'une société démocratique* », valeurs qui sont alors « *la prééminence du droit* » et « *un contrôle efficace* »[1455]. C'est également dans cette décision importante, la première relative aux activités de surveillance secrète, que le juge européen a rattaché les écoutes téléphoniques à l'article 8 de la Convention estimant qu' « *elles se trouvent comprises dans les notions de vie privée et de correspondance* »[1456].

1006. L'arrêt *Klass c. Allemagne* apporte une dernière précision quant à ce qui est « *nécessaire dans une société démocratique* ». En effet, la Cour estime « *qu'il lui faut rechercher si les moyens prévus par la législation en cause pour atteindre ce but* [sauvegarder la sécurité nationale et/ou assurer la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales] *restent à tous égards à l'intérieur des bornes de ce qui est nécessaire dans une société démocratique* ». Ce critère de la nécessité sera d'ailleurs détaillé dans plusieurs décisions ultérieures, notamment dans l'arrêt *Leander c. Suède*[1457] puisqu'il s'agit alors pour la Cour de « *mettre en balance l'intérêt de l'État défendeur à protéger sa sécurité nationale avec la gravité de l'atteinte au droit du requérant au respect de sa vie privée* »[1458]. Plus récemment, dans un arrêt de 2010[1459], la Cour reprendra une notion encore plus restrictive de « *strictement nécessaire* » qui « *signifie concrètement qu'il doit y avoir des garanties suffisantes et effectives contre les abus* »[1460].

1007. Un deuxième arrêt important de la Cour en matière de surveillance secrète a été rendu en 1984, cette fois lors d'une procédure à l'encontre de la législation britannique[1461]. Dans cet arrêt *Malone c. Royaume-Uni*, la Cour a apporté des précisions sur les conditions de l'ingérence de l'autorité publique. En effet, si l'ingérence doit être prévue par la loi (entendue au sens large), cette condition concerne aussi « *la qualité de la loi* »[1462]. Cependant, « *dans le*

1455*Ibid*., §55.
1456*Ibid*., §41.
1457C.E.D.H., Chambre, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, n° 9248/81.
1458*Ibid*., §59.
1459C.E.D.H., 4ème section, 18 mai 2010, *Kennedy c. Royaume-Uni*, n° 26839/05.
1460*Ibid*., §153.
1461C.E.D.H., Plénière, 2 août 1984, *Malone c. Royaume-Uni*, n° 8691/79.
1462*Ibid*., §67.

contexte spécial de l'interception de communications », « *l'exigence de prévisibilité ne saurait signifier qu'il faille permettre à quelqu'un de prévoir si et quand ses communications risquent d'être interceptées par les autorités, afin qu'il puisse régler son comportement en conséquence* », mais « *la loi doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à opérer pareille atteinte secrète, et virtuellement dangereuse, au droit au respect de la vie privée et de la correspondance* »[1463]. La loi doit donc « *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* »[1464]. La Cour a donc condamné la législation britannique car présentant des risques d'abus. Le Royaume-Uni a pris en compte cette condamnation en adoptant *The Interception of Communication Act* dès 1985.

1008. L'arrêt *Kopp c. Suisse*[1465] est un autre exemple de condamnation pour manque de clarté. Il est spécifique aux écoutes téléphoniques d'un cabinet d'avocats. Dans cet arrêt,la Cour rappelle les conditions de l'ingérence : existence d'une base légale, qualité de la loi (notion qui recouvre l'accessibilité et la prévisibilité « *quant au sens et à la nature des mesures applicables* »[1466]). Dans cette affaire, relative à la mise sur écoute d'un avocat, le Cour relève que « *la loi n'explicite pas comment, à quelles conditions et par qui doit s'opérer le tri entre ce qui relève spécifiquement du mandat d'avocat et ce qui a trait à une activité qui n'est pas celle de conseil* »[1467] et conclut que « *le droit suisse, écrit et non écrit, n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré* » et qu' « *il y a donc eu violation de l'article 8* »[1468].

1463*Ibid*.
1464*Ibid*., §68.
1465C.E.D.H., Chambre, 25 mars 1998, *Kopp c. Suisse*, n° 23224/94.
1466*Ibid*., §63.
1467*Ibid*., §73.
1468*Ibid*., §75.

1009. Comme l'indique la CNCTR, « *la Cour a progressivement dégagé les six garanties minimales* […] *contre les abus de pouvoir que la loi doit renfermer lorsque sont notamment en cause des interceptions de communications par des services de renseignement* »[1469]. Ainsi, doivent être précisées :

1. « *la nature des infractions susceptibles de donner lieu à un mandat d'interception* »,
2. « *la définition des catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute* »,
3. « *la fixation d'une limite à la durée d'exécution de la mesure* »,
4. « *la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données recueillies* »,
5. « *les précautions à prendre pour la communication des données à d'autres parties* » ,
6. « *les circonstances dans lesquelles peut ou doit s'opérer l'effacement ou la destruction des enregistrements* »[1470].

1010. Au même titre que l'article 8 de la Convention, d'autres articles ont prévu des ingérences de l'autorité publique pour protéger la sécurité nationale. Il s'agit des articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association). D'autres articles n'autorisent pas la mise en œuvre d'ingérence étatique au titre de la sécurité nationale : l'article 2 (droit à la vie), l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) ou encore l'article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion). L'article 3, relatif à l'interdiction de la torture, « *ne ménage aucune exception et l'article 15 ne permet pas d'y déroger en temps de guerre ou autre danger national* »[1471]. En effet, « *la menace d'une attaque terroriste ne pourra jamais justifier des traitements contraires à l'article 3 sous prétexte d'obtenir des informations qui permettraient d'empêcher l'attaque* »[1472].

1469C.N.C.T.R., 3ème Rapport d'activité, 2018, p. 101.
1470C.E.D.H., Grande chambre, 4 décembre 2015, *Roman Zakharov c. Russie*, n° 47143/06, §231.
1471C.E.D.H., Plénière, 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, n° 14038/88, §88.
1472C.E.D.H., « Sécurité nationale et jurisprudence européenne », *Division de la* recherche, 2013, p. 26.

b/ L'article 6 et le droit à un procès équitable

1011. L'article 6§1 de la Convention européenne prévoit le droit à un procès équitable en précisant que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi* ». La seule exception au droit à un procès équitable réside dans la publicité des débats. En effet, l'article 6§1 précise que « *le jugement doit être rendu publiquement* » mais que « *l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès* » dans plusieurs cas de figure et notamment « *dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice* ».

1012. La Cour a cependant apporté plusieurs précisions au fil de sa jurisprudence. Ainsi, dans un arrêt rendu en 1984[1473], le juge européen rappelle les conditions liées à l'indépendance d'un tribunal, à son impartialité, à la publicité des audiences et au prononcé public de la décision. La Cour effectue « *un test de proportionnalité pour vérifier que la restriction répondait à un besoin social impérieux* »[1474]. En 1998[1475], la Cour précise qu'elle « *recherchera s'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre le souci de protéger la sécurité nationale invoquée par les autorités et l'incidence que les moyens utilisés par elles à cette fin ont eu sur le droit d'accès des requérants à un tribunal* »[1476]. Sur la publicité des audiences et du prononcé de la décision, la Cour européenne « *a une interprétation stricte des exceptions possibles à l'exigence d'une audience publique, en considérant la liste de l'article 6§1 comme exhaustive* »[1477].

1013. Enfin, le droit à un procès équitable entraîne également une égalité des armes. Ainsi, le juge européen se montre attentif à la communication des preuves et aux droits de la défense bien qu'acceptant que « *toute mesure restreignant les droits de la défense doit être*

1473C.E.D.H., Chambre, 28 juin 1984, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, n° 7819/77 et n°7878/77.
1474C.E.D.H., *op. cit.*, p. 32.
1475C.E.D.H., Chambre, 10 juillet 1998, *Tinnelly & Sons Ltd et autres et McElduff et autres c. Royaume-Uni*, n° 20390/92.
1476*Ibid*., §76.
1477C.E.D.H., *op. cit.*, p. 32.

absolument nécessaire »[1478]. La Cour a également jugé que les témoignages anonymes de membres de force de l'ordre pouvaient être admis mais qu' « *il ne faut les utiliser comme témoins anonymes que dans des circonstances exceptionnelles* »[1479], allant plus loin que la compatibilité des témoignages anonymes avec l'article 6 de la Convention, reconnue et confirmée quelques années auparavant dans l'arrêt *Doorson c. Pays-Bas*[1480]. C'est d'ailleurs dans cet arrêt que la Cour avait posé le principe selon lequel « *une condamnation ne peut se fonder uniquement, ni dans une mesure déterminante, sur des déclarations anonymes* »[1481].

1014. De manière plus générale, la Cour européenne n'hésite pas à limiter les États dans les moyens qui sont mis en œuvre pour le renseignement ou la lutte contre le terrorisme. Ainsi, dans un arrêt *Saadi c. Italie* du 28 février 2008[1482], un des juges de la Cour européenne émet une opinion selon laquelle « *il n'est pas permis aux États de combattre le terrorisme international à n'importe quel prix* », et que ces derniers « *ne doivent pas recourir à des méthodes qui sapent les valeurs mêmes qu'ils cherchent à protéger* ».

2) Les condamnations marquantes de la Cour européenne des droits de l'Homme et l'avenir de la législation française devant le juge européen

1015. Plusieurs arrêts récents méritent d'être soulignés car ils concernent la délicate problématique du développement massif de dispositifs de surveillance (a) et pourraient concernés une remise en cause de la législation française (b).

a/ Big Brother Watch et autres contre Royaume- Uni : la remise en question de la surveillance de masse ?

1016. Arrêt attendu par plusieurs associations, l'affaire *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*[1483], est un des derniers arrêts de la Cour européenne en matière de renseignement. En effet, à la suite des révélations d'Edward Snowden, plusieurs requêtes ont été déposées à l'encontre du Royaume-Uni, d'une part contre un programme d'écoute visant à

1478C.E.D.H., Chambre, 23 avril 1997, *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, n° 21363/93, n° 21364/93, n° 241527/93 et n° 22056/93, §58.
1479*Ibid*., §56.
1480C.E.D.H., Chambre, 26 mars 1996, *Doorson c. Pays-Bas*, n° 20524/92.
1481*Ibid*., §76.
1482C.E.D.H., Grande chambre, 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, n° 37201/06.
1483C.E.D.H., Grande chambre, 13 septembre 2018, *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, n° 58170/13, n° 62322/14 et n° 24960/15.

l'interception massive de renseignements et, d'autre part, contre le partage des données collectées avec les États-Unis. Enfin, un autre grief a été soulevé au regard de l'article 10 concernant la protection des journalistes.

1017. L'arrêt rendu le 13 septembre 2018 par la Cour européenne est un des arrêts les plus complets puisqu'il comporte plus de deux cents pages. Cet arrêt est considéré comme un des premiers sur la problématique de la surveillance de masse au regard de l'article 8 de la Convention. Rappelant brièvement la genèse des révélations et des différents programmes concernés (notamment les programmes *PRISM*[1484] et *Upstream*[1485]), la Cour se penche ensuite sur la législation en vigueur au Royaume-Uni et sur ses différentes évolutions. Le juge européen dresse ensuite un bilan de toute sa jurisprudence en matière de surveillance secrète, rappelant les différents principes et les évolutions – observées ci-dessus. Concernant la surveillance de masse, la Cour – qui avait déjà eu l'occasion de statuer sur le droit en vigueur au Royaume-Uni en 2008[1486] – rappelle qu'elle reconnaît « *que les autorités nationales disposent d'une ample marge d'appréciation pour choisir la meilleure manière de réaliser le but légitime que constitue la sauvegarde de la sécurité nationale* » et « *que les régimes d'interception en masse ne sont pas nécessairement exclus de l'application de cette marge d'appréciation* »[1487]. La Cour donne également son avis sur le procédé de la surveillance de masse en estimant qu' « *il est clair que l'interception en masse est un moyen précieux d'atteindre les objectifs légitimes poursuivis, compte tenu en particulier du niveau de menace que posent actuellement le terrorisme mondial et la criminalité grave* »[1488]. Le dispositif de surveillance est cependant sanctionné car ne répondant pas « *à l'exigence de qualité de la loi* » et ne permettant pas « *de conserver l'ingérence au niveau nécessaire dans une société démocratique* ».

1018. Sur les échanges de renseignements entre Royaume-Uni et États-Unis, la Cour rappelle qu' « *eu égard à la nature du terrorisme mondial, et en particulier à la complexité des réseaux de terroristes mondiaux, elle admet que pour ce faire – et ainsi pour empêcher la commission d'actes de violence mettant en danger la vie d'innocents – les États doivent*

1484Programme ***PRISM*** : programme américain qui permet au gouvernement de recueillir des « éléments présentant un intérêt pour le renseignement » auprès des prestataires de services Internet.

1485Programme ***Upstream*** : programme américain qui permet de collecter des données de contenu et des données de communication directement à partir des câbles de fibre optique et de l'infrastructure des fournisseurs de services de communications américains.

1486C.E.D.H., 4ème section, 1er juillet 2008, *Liberty et autres c. Royaume-Uni*, n° 58243/00.

1487C.E.D.H., Grande chambre, *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, *précitée*, §314.

1488*Ibid*., §386.

pouvoir compter sur un échange d'informations entre les services de sécurité de plusieurs pays dans le monde entier »[1489]. Ainsi, la Cour constate que « *le droit interne* […] *indique avec suffisamment de clarté la procédure à suivre pour demander à des services de renseignement étrangers soit une interception soit la transmission d'éléments interceptés* »[1490] et estime qu'il n'y a pas violation de l'article 8 de la Convention.

1019. Enfin, sur la violation de l'article 10 de la Convention – relatif à la liberté expression – la Cour apporte là encore quelques précisions. Tout d'abord, elle rappelle le principe selon lequel « *la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique* ». Il en découle que « *la protection des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse* »[1491]. Les atteintes à la liberté d'expression et à la liberté de la presse ne peuvent être justifiées que « *par un impératif prépondérant d'intérêt public* »[1492] et le dispositif de surveillance de masse peut avoir un « *effet potentiellement inhibiteur* », entraînant une violation de l'article 10 de la Convention.

1020. Certains observateurs – sûrement au regard des nombreuses attentes sur cette décision – ont regretté « *l'élaboration d'un droit conventionnel plus flexible que le droit de l'Union européenne* »[1493] et le fait que « *ce n'est donc pas le principe même des surveillances massives qui tombe sous les foudres des juges européens, mais ses modalités de mise en œuvre* »[1494]. Mais, « *à la déception des uns qui pourront déplorer la frilosité de la Cour européenne des droits de l'Homme, répondra le soulagement et l'approbation des autres qui loueront le pragmatisme et l'esprit d'équilibre de cette même Cour* »[1495].

1489*Ibid*., §446.
1490*Ibid*., §447.
1491*Ibid*., §487.
1492*Ibid*., §492.
1493TALEB-KARLSSON, Akila, « Quand le législateur devient *Big Brother*, la CEDH veille-t-elle au grain ? », *A.J. Pénal*, 2018, p. 529.
1494RENUCCI, Jean-François, « Surveillance de masse et Convention européenne des droits de l'Homme », *Droit européen des droits de l'Homme – Dalloz*, 2019, p. 151.
1495*Ibid*.

b/ La législation française face à la Cour européenne

1021. Les arrêts *Kruslin c. France*[1496] et *Huvig c. France*[1497], tous deux rendus le 24 avril 1990 à l'unanimité ont condamné la France. Dans l'affaire Kruslin, il s'agissait d'une enquête judiciaire pour homicide. Le requérant, mis en cause dans une deuxième affaire suite à une écoute judiciaire, invoquait alors devant la Cour de cassation l'article 8 de la Convention et estimait qu'il y avait lieu de « *prononcer la nullité des écoutes téléphoniques provenant d'une autre procédure* »[1498]. La Cour européenne a alors dressé un bilan complet de la jurisprudence judiciaire française et a également soulevé qu' « *assez divisée sur la compatibilité des écoutes téléphoniques – judiciaires et autres –, telles qu'elles se pratiquent en France, avec les normes juridiques nationales et internationales en vigueur dans le pays, la doctrine paraît en revanche unanime à estimer souhaitable, voire nécessaire que le Parlement s'efforce de résoudre le problème* »[1499]. La Cour a estimé que « *l'ingérence litigieuse avait une base légale en droit français* »[1500] et que « *l'accessibilité de cette dernière ne soulève aucun problème* »[1501]. Cependant, le juge européen a jugé que « *le système n'offre pas pour le moment des sauvegardes adéquates contre divers abus à redouter* » et détaille les manquements de la loi[1502], avant de conclure que « *le droit français, écrit et non écrit, n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré* […] *il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention* »[1503]. Dans l'affaire *Huvig*, il s'agit à l'origine d'une affaire de fraude fiscale entraînant un placement en détention provisoire du requérant. A l'occasion de son procès, le requérant et son épouse ont soulevé des exceptions de nullité, non retenues par le tribunal, la cour d'appel et la Cour de cassation. Les juges européens ont retenu la même conclusion que pour l'affaire *Kruslin*.

1496C.E.D.H., Chambre, 24 avril 1990, *Kruslin c. France*, n° 11801/85.
1497C.E.D.H., Chambre, 24 avril 1990, *Huvig c. France*, n° 11105/84.
1498C.E.D.H., Chambre, *Kruslin c. France*, *précité*, §12.
1499*Ibid*., §22.
1500*Ibid*., §29.
1501*Ibid*., §30.
1502*Ibid*., §35 : « […] *rien ne définit les catégories de personnes susceptibles d'être mises sous écoute judiciaire, ni la nature des infractions pouvant y donner lieu ; rien n'astreint le juge à fixer une limite à la durée de l'exécution de la mesure ; rien non plus ne précise les conditions d'établissement des procès-verbaux de synthèse consignant les conversations interceptées, ni les précautions à prendre pour communiquer intacts et complets les enregistrements réalisés, aux fins de contrôle éventuel par le juge – qui ne peut guère se rendre sur place pour vérifier le nombre et la longueur des bandes magnétiques originales – et par la défense, ni les circonstances dans lesquelles peut ou doit s'opérer l'effacement ou la destruction desdites bandes, notamment après non-lieu ou relaxe* ».
1503*Ibid*., §36.

1022. L'impact de ces décisions a été considérable pour la législation française. En effet, alors même que ces deux condamnations de l'État français concernaient l'aspect judiciaire des écoutes, la loi du 10 juillet 1991 (étudiée précédemment) a eu pour répercussion de traiter tant des écoutes judiciaires que des écoutes administratives, dites interceptions de sécurité.

1023. La loi renseignement de juillet 2015 sera examinée par la Cour européenne des droits de l'Homme à la suite de plusieurs recours. Le premier recours a été porté par l'Association confraternelle de la presse judiciaire le 3 octobre 2015. Ce recours a été accepté, conformément à la décision *Liberty et autres c. Royaume-Uni*[1504], qui précisait que « *la simple existence d'une législation autorisant le contrôle secret des communications crée une menace de surveillance pour tous ceux auxquels on pourrait l'appliquer* »[1505]. La loi renseignement a prévu une exception à la surveillance des journalistes[1506] remise en cause par certains journalistes qui estiment que cette protection était « *maigre* », en s'interrogeant sur le fait que l'on puisse « *surveiller un mail personnel mais pas un mail professionnel* ? »[1507]. Onze requêtes contre la France ont été déposées contre la loi renseignement.

1024. Dans un communiqué en date du 26 avril 2017, la Cour européenne des droits de l'Homme a adressé une communication des griefs à la France. Dans ce document[1508], l'ensemble des critiques adressées par les requérants sont listées. Ainsi, trois articles de la Convention sont invoqués : l'article 8 (relatif à la vie privée), l'article 10 (relatif à la liberté d'expression) et l'article 13 (droit à un recours effectif). Les requérants estiment que les techniques de renseignement prévues par la loi du 24 juillet 2015 « *ne satisfont pas aux exigences d'une base légale suffisante* », notamment « *l'absence de définition de la notion d'informations ou documents* », mais également « *le manque de garanties procédurales afin de protéger le secret des sources* » ou encore « *l'absence de sanctions dissuasives a posteriori* ». À ces griefs s'ajoute un grief plus général en considérant que « *le dispositif de surveillance prévu par la loi excède ce qui est strictement nécessaire à la*

1504C.E.D.H., 4ème section, *Liberty et autres c. Royaume-Uni*, *précité*.
1505*Ibid*., §56.
1506Article L851-7 du code de la sécurité intérieure : « *Un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste ne peut être l'objet d'une demande de mise en œuvre, sur le territoire national, d'une technique de recueil de renseignement* […] *en raison de son mandat ou de sa profession* […]. *Les transcriptions des renseignements collectés en application du présent article sont transmises à la commission, qui veille au caractère nécessaire et proportionné des atteintes, le cas échéant, portées aux garanties attachées à l'exercice de ces activités professionnelles ou mandats* ».
1507JOHANNÈS, Franck, « Des journalistes attaquent la loi renseignement », *Le Monde*, 4 et 5 octobre 2015.
1508C.E.D.H., Communiqué, 26 avril 2017.

préservation des institutions démocratiques », en estimant que les finalités prévues par loi ne sont « *ni pertinentes ni suffisantes* » et que certaines techniques sont « *disproportionnées* »[1509].

1025. D'autres requêtes soulèvent un « *manque d'explication sur la notion de savoir comment, à quelles conditions et par qui doit s'opérer le tri entre ce qui relève spécifiquement du mandat d'avocat et ce qui a trait à une activité qui n'est pas celle de conseil* », « *l'absence de garanties suffisantes pour encadrer strictement les atteintes aux secrets des avocats* », ou encore d'une « *insuffisance des garanties procédurales* »[1510].

1026. La Cour européenne résume les différentes requêtes autour de plusieurs questions :

1. Une question spécifique sur les journalistes : « *la loi* [du 24 juillet 2015] *porte-t-elle atteinte au droit au respect de la vie privée des requérants, reconnu par l'article 8 de la Convention, au droit à la protection de leurs sources journalistiques au sens de l'article 10 de la Convention et, enfin, à leur droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention* ? » en précisant ce qu'il conviendra d'observer : prévisibilité de la loi, définition de l'étendue et des modalités d'exercice du pouvoir de surveillance, définition de l'étendue et des modalités de la distinction entre ce qui relève ou non « *de l'exercice de [leur] mandat ou de [leur] profession* » et quelles garanties peuvent « *faire obstacle à la révélation et à l'identification des sources des journalistes* » et les modalités des éventuelles sanctions.

2. Une question spécifique aux avocats : « *la loi* [du 24 juillet 2015] *porte-t-elle atteinte au droit au respect de la vie privée des requérants et à la protection de la confidentialité des échanges entre, d'une part, les avocats et, d'autre part, les avocats et leurs clients, au sens de l'article 8 de la Convention, ainsi qu'à leur droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention* ? », en précisant là encore : prévisibilité de la loi, définition de l'étendue et des modalités d'exercice du pouvoir de surveillance et de la notion « d'informations ou documents », définition de l'étendue et des modalités de la distinction entre ce qui relève ou non « *de l'exercice de [leur] mandat ou de [leur] profession* » et quelles garanties peuvent « *s'appliquer aux mesures susceptibles de viser les avocats* » et les modalités des éventuelles sanctions.

1509*Ibid*., p. 13.
1510*Ibid*., p. 14.

1027. Les différentes parties sont donc invitées par la Cour européenne à « présenter leurs observations » :

→ « *sur les finalités des différentes techniques de surveillance et la prise en compte de leur proportionnalité au regard du but poursuivi* »,

→ « *sur la portée des avis et recommandations de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* » dans les cas « *où les techniques prévues par la loi seraient néanmoins appliquées à des avocats et à des journalistes es-qualitès* »,

→ « *sur les moyens matériels* » mis à la disposition de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement « *au regard des missions qui lui sont confiées* » et « *sur la portée et l'effectivité du contrôle exercé par le Conseil d'État* ».

1028. La décision de la Cour européenne sera l'occasion de faire resurgir les nombreux débats qui ont eu lieu lors de l'adoption de la loi renseignement et permettra de voir si, comme l'avançait le gouvernement à l'époque, les dispositifs et garanties mis en place satisfont aux exigences de la jurisprudence européenne.

B/ La Cour de justice de l'Union européenne

1029. La Cour de justice de l'Union européenne a remplacé en 2009 la Cour de justice des communautés européennes. Sa création remonte au traité de Paris de 1951 qui a institué la Communauté européenne du charbon et de l'acier et donc une Cour de justice pour assurer « *le respect du droit de l'interprétation et l'application du présent Traité et des règlements d'exécution* »[1511]. L'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne issu du Traité de Lisbonne de 2007 précise que « *la Cour de justice de l'Union européenne* […] *assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités* » et qu'elle « *statue conformément aux traités : a) sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales* [...] ».

1511Traité de Paris du 18 avril 1951 , article 31.

1030. Si le contentieux en matière de libertés se développait au sein de la Cour de justice de l'Union européenne, cette dernière n'avait pas vocation d'assurer la protection des droits fondamentaux. Comme l'indiquait le vice-président du Conseil d'État en avril 2018, la « *rétention de leur souveraineté par les États ne fait toutefois pas obstacle à ce que la Cour de justice de l'Union européenne définisse, dans son champ de compétence, des orientations quant à la nature de l'équilibre à atteindre entre libertés individuelles et préservation de l'ordre public ou lutte contre le terrorisme* »[1512].

1031. Ainsi, par les différents recours qu'elle a eu à connaître, la Cour de justice de l'Union européenne a progressivement vu son rôle évoluer en matière de protection des droits, avec deux exemples majeurs que sont les arrêts *Kadi I* et *Kadi II* (1). Une jurisprudence plus récente se développe, notamment en matière de protection de données personnelles (2).

1) Le rôle du juge de l'Union européenne dans la protection des droits et l'exemple de la lutte antiterroriste et du secret devant le juge : les arrêts *Kadi I* et *Kadi II*

1032. L'arrêt Kadi[1513] concernait la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et le respect du principe de protection juridictionnelle effective (CE 881/2002 du 27 mai 2002). La Cour a estimé que « *des considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de la Communauté et de ses États membres peuvent s'opposer à la communication de certains éléments aux intéressés* »[1514] mais qu'il était alors du devoir du juge communautaire « *de mettre en œuvre, dans le cadre du contrôle juridictionnel qu'il exerce, des techniques permettant de concilier, d'une part les soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements* […] *et, d'autre part la nécessité d'accorder au justiciable le bénéfice des règles de procédure* »[1515]. Ainsi, par cet arrêt, les juges communautaires ont rappelé que « *l'efficacité de la lutte contre le terrorisme ne pouvait s'exercer au détriment de la protection des droits fondamentaux des personnes concernées* »[1516].

1512SAUVÉ, Jean-Marc, « Le renseignement et son contrôle », 6 avril 2018, p. 5.
1513C.J.C.E., Grande chambre, 3 septembre 2008, *Kadi*, n° 402/05.
1514*Ibid*., §342.
1515*Ibid*., §344.
1516SAUVÉ, Jean-Marc, « Le renseignement et son contrôle », 6 avril 2018, p. 5.

1033. Dans un arrêt du 4 juin 2013[1517], la Cour de justice estime que « *ce serait violer le droit fondamental à un recours juridictionnel effectif que de fonder une décision juridictionnelle sur des faits et des documents dont les parties elles-mêmes, ou l'une d'entre elles, n'ont pas pu prendre connaissance et sur lesquels elles n'ont donc pas été en mesure de prendre position* »[1518]. Réaffirmant les cas exceptionnels qui peuvent amener l'autorité nationale à s'opposer à une communication des motifs précis et complets, la Cour rappelle qu' « *il importe qu'un juge soit chargé de vérifier si ces raisons s'opposent à la communication des motifs précis et complets sur lesquels est fondée la décision en cause ainsi que des éléments de preuve y afférents* »[1519], et qu' « *il incombe à l'autorité nationale compétente d'apporter, conformément aux règles des procédures nationales, la preuve que la sûreté de l'État serait effectivement compromise par une communication à l'intéressé des motifs précis et complets* »[1520].

1034. Dans l'arrêt *Kadi II*[1521], la Cour réaffirme qu'à l'occasion de son contrôle juridictionnel, il « *ne saurait être opposé le secret ou la confidentialité de ces informations ou éléments* »[1522] avant de rappeler qu'il est « *nécessaire de mettre en balance de manière appropriée les exigences liées au droit à une protection juridictionnelle effective, en particulier au respect du principe du contradictoire, et celles découlant de la sûreté de l'Union ou de ses États membres* »[1523]. Cependant, il résulte de cet arrêt que la Cour de justice accepte l'asymétrie dans le débat contradictoire[1524].

1035. La Cour de justice de l'Union européenne a ainsi confirmé par cette jurisprudence sa volonté « *de ne pas laisser une lutte contre le terrorisme par tous les moyens se développer* »[1525]. Cette jurisprudence de la Cour est même jugée « *très restrictive* », s'éloignant « *assez nettement* […] *de l'attitude plus équilibrée adoptée par la Cour européenne des droits de l'Homme depuis plusieurs décennies* »[1526].

1517C.J.U.E., Grande chambre, 4 juin 2013, *ZZ*, n° 300/11.
1518*Ibid*., §56.
1519*Ibid*., §60.
1520*Ibid*., §61.
1521C.J.UE., Grande chambre, 18 juillet 2013, *Kadi II*, n° 584/10, n° 593/10 et n° 595/10.
1522*Ibid*., §125.
1523*Ibid*., §128.
1524SAUVÉ, Jean-Marc, « Le renseignement et son contrôle », 6 avril 2018, p. 5.
1525ROUDIER, Karine, « Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste ou la conciliation des libertés avec la raison d'État », *L'Harmattan*, 2014/2, n° 24, p. 125.
1526SAUVÉ, Jean-Marc, « Le renseignement et son contrôle », 6 avril 2018, p. 5.

2) Le développement d'une jurisprudence restrictive dans la conciliation des droits et la sauvegarde de l'ordre : l'exemple de la conservation de données

1036. Le Traité de 1951 comportait essentiellement des dispositions économiques et sociales. Le traité de 1992[1527], fondateur de l'Union européenne, a instauré les communautés européennes, la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Dans son article B, le traité rappelle que « *l'Union se donne pour objectifs :* […] *de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union* » et dans son article F, il est précisé que « *l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire* ».

1037. Le 7 décembre 2000, une Charte des droits fondamentaux est adoptée. Elle obtient une valeur juridique après le Traité de Lisbonne de 2007. Cette dernière est relativement similaire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et prévoit – notamment pour la protection des droits pouvant être concernés par le renseignement – le respect de la vie privée et familiale (article 7), la protection des données à caractère personnel (article 8), la liberté d'expression et d'information (article 11) et le droit à un recours effectif ainsi que d'accéder à un tribunal impartial (article 47).

1038. L'article 52 de la Charte des droits fondamentaux, relatif à la portée et à l'interprétation des droits et des principes, pose les limitations des droits et libertés qui doivent être « *prévues par la loi » et « respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés* ». De plus, cet article précise que « *dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui* ».

1527Traité de Maastricht du 7 février 1992.

1039. La Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion d'apporter des précisions sur les conditions de la mise en œuvre des limitations de droits fondamentaux garantis par la Charte mais également sur l'application de certaines directives du Parlement européen et du Conseil européen. Parmi ces directives, plusieurs sont relatives aux traitements des données à caractère personnel. C'est notamment le cas de la directive n° 95/46/CE[1528], de la directive n° 2002/58/CE[1529] ou de la directive n° 2006/24/CE[1530]. Ces directives, qui encadrent les traitements automatisés et la conservation des données ont donné lieu à plusieurs arrêts de la Cour de justice.

1040. Dans l'arrêt *Digital Rights* du 8 avril 2014[1531], la Cour de justice était saisie de plusieurs questions préjudicielles par la *High Cour* pour savoir si :

1. « *la directive 2006/24 est-elle compatible avec le droit au respect de la vie privée consacré par l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 8 de la Convention européenne ?* »,
2. « *la directive 2006/24 est-elle compatible avec le droit à la protection des données à caractère personnel consacré par l'article 8 de la Charte ?* »,
3. « *la directive 2006/24 est-elle compatible avec le droit à la liberté d'expression consacré par l'article 11 de la Charte et par l'article 10 de la Convention ?* ».

1041. La Cour estime que la directive 2006/24 prévoit la transmission de données qui « *prises dans leur ensemble, sont susceptibles de permettre de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée des personnes dont les données ont été conservées, telles que les habitudes de la vie quotidienne, les lieux de séjour permanents et temporaires, les déplacements journaliers ou autres, les activités exercées, les relations sociales de ces personnes et les milieux sociaux fréquentés par celles-ci* »[1532].

1528Directive n° 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

1529Directive n° 2002/58/CE du 12 juillet 2002 relative au traitement des données à caractère personnel et à la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

1530Directive n° 2006/24/CE du 15 mars 2006 relative à la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications

1531C.J.U.E., Grande chambre, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources et autres*, n° 293/12 et n° 594/12.

1532*Ibid*., §27.

1042. La Cour conclut que « *la directive 2006/24 ne prévoit pas de règles claires et précises régissant la portée de l'ingérence dans les droits fondamentaux* » et qu'elle « *comporte une ingérence dans ces droits fondamentaux d'une vaste ampleur et d'une gravité particulière dans l'ordre juridique de l'Union sans qu'une telle ingérence soit précisément encadrée par des dispositions permettant de garantir qu'elle est effectivement limitée au strict nécessaire* »[1533]. En effet, les juges européens effectuent un triple constat :

1. La directive couvre de manière généralisée toute personne et tous les moyens de communication en n'émettant aucune différenciation, limitation ou exception.
2. La directive ne contient pas les conditions matérielles et procédurales afférentes à l'accès des autorités nationales compétentes aux données et à l'utilisation ultérieure de ces données et cet accès n'est pas subordonné à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction, soit par une entité administrative indépendante.
3. La directive impose la conservation de toutes les données sans que soit opérée de distinction entre les différentes catégories de données et les objectifs poursuivis.

1043. Dans un arrêt plus récent du 21 décembre 2016[1534], la Cour a confirmé cette jurisprudence en la détaillant à nouveau. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement tire un enseignement des « *conditions matérielles et procédurales régissant l'accès des autorités nationales compétentes aux données* », qui doivent donc comporter cinq indications[1535] :

1. « *la fixation de critères objectifs pour définir les circonstances et les conditions dans lesquelles doit être accordé aux autorités nationales compétentes l'accès aux données* », en ajoutant que « *dans des situations particulières, telles que celles dans lesquelles des intérêts vitaux de la sécurité nationale, de la défense ou de la sécurité publique sont menacés par des activités de terrorisme, l'accès aux données d'autres personnes pourrait également être accordé* »,
2. « *l'existence, sauf cas d'urgence dûment justifiés, d'un contrôle préalable effectué soit par une juridiction soit par une entité administrative indépendante* […] *à la suite d'une demande motivée des autorités souhaitant accéder aux données* »,

1533*Ibid*., §65.

1534C.J.U.E., Grande chambre, 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB c. Post - och telestyrelsen*, n° 203/15 et C.J.U.E., Grande chambre, 21 décembre 2016, *Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson et autres*, n° 698/15.

1535C.N.C.T.R., 3ème Rapport d'activité pour l'année 2018, pp. 115-116.

3. « *l'information des personnes surveillées, dès le moment où cette communication n'est pas susceptible de compromettre les enquêtes menées* »,
4. « *la conservation sur le territoire de l'Union européenne des données conservées ainsi que la destruction irrémédiable des données au terme de la durée de conservation* »,
5. « *le contrôle par une autorité indépendante des accès aux données* ».

1044. La législation française va, comme devant la Cour européenne des droits de l'Homme, être invoquée devant la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, dans deux décisions rendues par le Conseil d'État, ce dernier a décidé de renvoyer devant la Cour de justice de l'Union européenne plusieurs questions préjudicielles, notamment du fait de l'arrêt *Tele2 Sverige AB* du 21 décembre 2016. Dans la première décision[1536], l'article R10-13 du code des postes et des communications électroniques (issu du décret portant transposition du nouveau cadre réglementaire européen des communications électroniques[1537]) et le décret n° 2011-219[1538] étaient contestés. Il s'agit notamment de la définition « *des données de connexion que doivent conserver pendant un an, de manière généralisée, les opérateurs de communications électroniques ou les fournisseurs de services au public en ligne* »[1539]. Dans cette première affaire, la question préjudicielle soulevée par la juridiction administrative française auprès du juge communautaire concerne l'obligation de conservation généralisée et indifférenciée, imposée aux fournisseurs sur le fondement des dispositions [de la directive du 12 juillet 2002]. Cette obligation de conservation « *ne doit-elle pas être regardée, notamment eu égard aux garanties et contrôles dont sont assortis ensuite le recueil et l'utilisation de ces données de connexion, comme une ingérence justifiée par le droit à la sûreté garanti à l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les exigences de la sécurité nationale, dont la responsabilité incombe aux seuls États-membres en vertu de l'article 4 du traité sur l'Union européenne ?* ».

1536Conseil d'État, 26 juillet 2018, Requête n° 393 099.

1537Décret n° 2012-436 du 30 mars 2012 portant transposition du nouveau cadre réglementaire européen des communications électroniques, J.O.R.F. du 31 mars 2012, p. 5 907.

1538Décret n° 2011-219 du 25 février 2011 relatif à la conservation et à la communication des données permettant d'identifier toute personne ayant contribué à la création d'un contenu mis en ligne, J.O.R.F. du 1er mars 2011, p. 3 643.

1539C.N.C.T.R., 3ème Rapport d'activité pour l'année 2018, p. 87.

1045. Dans la seconde décision du Conseil d'État, ce sont quatre décrets pris en application de la loi renseignement du 24 juillet 2015 qui étaient contestés : le décret portant désignation des services spécialisés[1540], le décret relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État[1541], le décret relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques[1542] et le décret relatif aux techniques de recueil de renseignement[1543]. Le Conseil d'État pose alors trois questions à la Cour de justice de l'Union européenne :

1. Sur l'obligation de conservation généralisée et indifférenciée : « *ne doit-elle pas être regardée, dans un contexte marqué par des menaces graves et persistantes pour la sécurité nationale, et en particulier par le risque terroriste, comme une ingérence justifiée par le droit à la sûreté garanti à l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les exigences de la sécurité nationale, dont la responsabilité incombe aux seuls États-membres en vertu de l'article 4 du traité sur l'Union européenne* ».
2. Sur le recueil de données de connexion en temps réel et la mise en œuvre d'algorithmes sur les données de connexion : « *La directive du 12 juillet 2002 lue à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle autorise des mesures législatives telles que les mesures de recueil en temps réel des données relatives au trafic et à la localisation d'individus déterminés* ».
3. Sur l'information des personnes concernées par des mesures de renseignement : « *La directive du 12 juillet 2002 lue à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle subordonne dans tous les cas la régularité des procédures de recueil des données de connexion à une exigence d'information des personnes concernées lorsqu'une*

1540Décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement, J.O.R.F. du 29 septembre 2015, p. 17 344.

1541Décret n° 2015-1211 du 1er octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État, J.O.R.F. du 2 octobre 2015, p. 17 636.

1542Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L811-4, J.O.R.F. du 12 décembre 2015, p. 22 978.

1543Décret n° 2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement, J.O.R.F. du 31 janvier 2016, texte n° 2.

telle information n'est plus susceptible de compromettre les enquêtes menées par les autorités compétentes ».

1046. Dans les deux décisions du Conseil d'État, ce dernier semble guider la réflexion du juge communautaire en estimant que la conservation généralisée est d'une « *utilité sans équivalent* », que la mise en œuvre d'algorithmes présenterait « *une utilité opérationnelle sans équivalent* » et que les garanties procédurales existantes « *assurent l'effectivité du droit au recours* ».

CONCLUSION DU CHAPITRE

1047. Le contrôle juridictionnel du renseignement s'est développé ces dernières années, comme pour les autres contrôles. Cette volonté de transparence a entraîné le législateur à permettre au juge de contrôler directement l'activité des services de renseignement. L'innovation majeure de la loi renseignement du 24 juillet 2015 réside dans l'accès du juge administratif au secret de la défense nationale, permettant ainsi un contrôle sans limite de la mise en œuvre de techniques de recueil de renseignement et de la mise en œuvre de fichiers.

1048. Ce contrôle du Conseil d'État, confié à une formation spécialisée, ne délaisse pas pour autant les autres juridictions nationales, parmi lesquelles le juge judiciaire qui demeure le juge compétent en cas d'infraction ou de comportements déviants de certains agents. L'article 40 du code de procédure pénale démontre la place majeure du juge judiciaire dans la suite logique du travail de renseignement. Le Conseil Constitutionnel s'est lui aussi érigé comme un protecteur des droits et libertés face à la montée en puissance du renseignement et à l'occasion de récentes décisions, il s'est laissé une marge de manœuvre dans l'interprétation de plusieurs textes si de nouvelles questions prioritaires de constitutionnalité venaient à être soulevées.

1049. Enfin, les juges européens, tant la Cour européenne des droits de l'Homme, grâce à une jurisprudence ancienne et fournie en matière de protection des droits et libertés face à la puissance publique et au secret de l'activité des services de renseignement, que la Cour de justice de l'Union européenne, dans une jurisprudence plus récente et plus spécifique, démontrent leur importance et leur influence sur les législations nationales.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

1050. Les assemblées parlementaires et les juges sont les deux pouvoirs qui contrôlent l'activité du pouvoir exécutif. Si pendant de très nombreuses années, le parlement avait délaissé la problématique des services de renseignement, car considérée comme relevant du seul pouvoir exécutif, il a désormais pris conscience qu'il était de son devoir de contrôler les prérogatives de l'État en matière de renseignement. Le pouvoir judiciaire s'efforce également de contrôler l'activité du renseignement. Ces deux contre-pouvoirs se sont développés et ont pris de l'importance. Cependant, ils ne souhaitent pas en rester là et sollicitent tous deux de nouvelles prérogatives.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1051. Les services de renseignement, longtemps restés sous le seul contrôle hiérarchique de l'exécutif, ont dû se soumettre à un contrôle multiforme face à la volonté de transparence qui s'est installée au sein de nos sociétés contemporaines. La mise en place des dispositifs de contrôle en France s'est considérablement développée ces dix dernières années avec l'apparition de structures spécifiquement dédiées au contrôle des services de renseignement.

1052. Si le contrôle de l'exécutif était le plus ancien, la prise en compte par les plus hautes autorités politiques – Président de la République et Premier ministre – de la problématique du renseignement a nécessité la mise en place de plusieurs outils particuliers. La présidence de la République s'est ainsi dotée d'un organe de coordination du renseignement, à la tête duquel est placé un coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Cette structure joue un rôle primordial dans le cycle du renseignement, notamment dans l'orientation générale du renseignement, avec l'élaboration de la stratégie nationale du renseignement et du plan national d'orientation du renseignement, déclinaison de la stratégie nationale à la seule destination des services. Cette structure de coordination a progressivement gagné en importance et couvre l'action de tous les services de renseignement (premier et second cercles). C'est également via cette coordination que remonte au Président de la République et au Premier ministre l'intégralité de la production des services.

1053. Pour répondre à plusieurs demandes, un dispositif innovant a également été instauré : l'inspection des services de renseignement. Cette inspection, non permanente, est à la disposition du Premier ministre. Ce dernier peut lui confier une mission d'inspection sur une thématique bien particulière. Il apparaît que l'ISR travaille sur des problématiques d'ordre organisationnel ou sur des problématiques de moyens mis à la disposition des services. Mais, la récente saisine publique du Premier ministre suite à l'attaque terroriste commise au sein de la Préfecture de police en octobre 2019 montre son influence et cette inspection est amenée à gagner en importance dans les années à venir.

1054. Ces deux dispositifs, mis à la disposition des autorités politiques, sont récemment venus en complément des dispositifs existants au sein de chaque administration : inspection générale spécifique ou inspection générale ministérielle, voir interministérielle. De plus, il est important de rappeler le rôle primordial des directeurs des services de renseignement, responsables de l'action et du suivi de leurs agents. Ces agents disposent d'ailleurs d'outils pour contrer un ordre qui serait illégal ou dénoncer une pratique contraire aux lois avec le nouveau dispositif de lanceur d'alerte. Le dispositif de contrôle administratif interne est le plus complet et, par nature, le plus intrusif. Aucune limite ne saurait lui être opposée.

1055. Particularité du droit français, les autorités administratives indépendantes participent à un autocontrôle de l'administration. Bien qu'administratives, leur indépendance n'est plus à démontrer. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement a remplacé la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité qui a fonctionné pendant plus de vingt ans. Quelques craintes étaient apparues lors de la mise en place de cette nouvelle autorité administrative indépendante, notamment sur les moyens alloués ou l'indépendance de son nouveau président. Mais, après trois années de fonctionnement, les quelques tensions qui ont pu être révélées entre la Commission et les services de renseignement démontrent le contrôle effectif que cette dernière effectue sur les outils mis à la disposition des services. D'autres autorités administratives indépendantes participent fréquemment au contrôle des services de renseignement. Il s'agit principalement de la Commission nationale de l'informatique et des libertés qui a un œil particulièrement attentif aux fichiers du renseignement. Les services de renseignement, à l'occasion de plusieurs entretiens, ont confirmé l'importance et l'étendue du contrôle réalisé par ces autorités administratives indépendantes.

1056. Le Parlement ne pouvait rester plus longtemps mis à l'écart de la politique publique du renseignement. Parmi les dernières démocraties occidentales à ne pas avoir de contrôle parlementaire sur ses services de renseignement, la France s'est dotée d'une délégation parlementaire au renseignement. Passées la question de l'habilitation *ès qualités* des parlementaires, d'une réticence de certains services et les premières rencontres timorées, il existe aujourd'hui une véritable interaction entre les responsables des services de renseignement et les parlementaires chargés du contrôle de cette politique publique. Les services ont admis l'importance d'être compris et entendus par les parlementaires qui attribuent les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Ce contrôle

parlementaire s'est par ailleurs renforcé à plusieurs reprises et devrait prochainement faire l'objet d'une nouvelle évolution, sollicitée par les parlementaires eux-mêmes.

1057. Enfin, pour le dernier pouvoir de toute démocratie – le pouvoir judiciaire – s'il n'était pas étranger à la question des services de renseignement pour avoir eu à juger des actes administratifs liés aux textes ou à la gestion des ressources humaines des services de renseignement (pour le juge administratif) ou des violations de certaines règles de droit (pour le juge judiciaire), la question du secret défense faisait souvent obstacle à une bonne justice. La grande nouveauté, apportée par la loi renseignement, est l'accès au secret par un juge. Bien que certains auraient préféré l'intervention du juge judiciaire, cette position semblait difficilement défendable pour une action de police administrative telle que le renseignement. Le Conseil d'État se voit donc confier une double mission de contrôle de la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement et d'utilisation des fichiers par les services de renseignement. Le Conseil constitutionnel s'est illustré par son contrôle pointilleux des moyens juridiques alloués aux services et n'a pas hésité à censurer certaines dispositions pour garantir la proportionnalité des atteintes aux libertés et droits fondamentaux. Si la jurisprudence européenne, issue des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, permet certaines exceptions et empiétements sur les droits et libertés qu'elle protège pour des motifs liés à la sécurité nationale ou à l'ordre public, la législation française fera bientôt l'objet d'un examen particulier par ces deux cours.

1058. Tous ces dispositifs sont relativement récents et continuent à se développer, par de nouveaux textes législatifs ou réglementaires, ou par une activité jurisprudentielle intense. La question de l'efficacité du contrôle semble ne plus se poser en France. Chaque entité concernée par le contrôle détient les moyens juridiques nécessaires pour effectuer utilement son contrôle dans le domaine le concernant. Cependant, au-delà de ces compétences, il faut encore s'assurer que chaque organe de contrôle aille au bout de ses prérogatives, en bénéficiant des moyens humains et financiers lui permettant de réaliser la mission confiée avec efficience. Le droit du renseignement est un droit qui ne cesse d'évoluer et qui ne cesse de s'adapter tant aux développements technologiques qu'à une volonté de plus en plus marquée de transparence.

BIBLIOGRAPHIE

I – OUVRAGES

II – ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

III – RAPPORTS

A/ Rapports parlementaires

1) Sénat

2) Assemblée nationale

3) Délégation parlementaire au renseignement

B/ Rapports des autorités administratives indépendantes

C/ Rapports du Conseil d'État

D/ Rapports de la Cour des comptes et des inspections générales

E/ Rapports et avis divers

IV – ARTICLES DE PRESSE

V – COLLOQUES ET DISCOURS

I - OUVRAGES

- **ARFI Fabrice**, La République sur écoute. Chroniques d'une France sous surveillance, *Don Quichotte*, 2015.
- **BAJOLET Bernard**, Le soleil ne se lève plus à l'Est. Mémoires d'Orient d'un ambassadeur peu diplomate, *PLON*, 2018.
- **BARRIL Paul**
    * Missions très spéciales, *France Loisirs*, 1986.
    * Guerres secrètes à l'Elysée, *Albin Michel*, 1996.
- **BARTHELEMY Joseph** et **DUEZ Paul**, Traité de droit constitutionnel, *Dalloz*, 1993.
- **BAUER Alain** et **BRUGIÈRE Jean-Louis**, Les 100 mots du terrorisme, *Que sais-je ? - PUF*, 2016.
- **BAUER Alain** et **DUPUIS-DANON Marie-Christine**, Les Guetteurs. Les patrons du renseignement français parlent, *Odile Jacob*, 2018.
- **BRUGUIÈRE Jean-Louis**, Les voies de la terreur, *Fayard*, 2016.
- **BULINGE Franck**, De l'espionnage au renseignement, *Vuibert*, 2012.
- **CÉCILE Jean-Jacques**, Espions et terrorisme : les liaisons dangereuses, *Nouveau monde Éditions*, 2008.
- **CETTINA Nathalie**, L'antiterrorisme en question, *Michalon*, 2001.
- **CHOPIN Olivier** et **OUDET Benjamin**, Renseignement et sécurité, *Armand Colin*, 2016.
- **COTTERET Jean-Marie** et **DÉNÉCÉ Éric**, Le renseignement au service de la démocratie, 2018.
- **COUSSERAN Jean-Claude** et **HAYEZ Philippe**, Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie, *Odile Jacob*, 2015.
- **DELESSE Claude**, NSA. L'histoire de la plus secrète des agences de renseignement, *Tallandier*, 2016.
- **DÉNÉCÉ Eric**
    * Renseignement et contre-espionnage : actions clandestines, technologies, services secrets, *Hachette*, 2007.
    * Les services secrets, *E/P/*A, 2008.
    * Renseignement, médias et démocratie (dir.), *Ellipses*, 2009.
    * Les services secrets français sont-ils nuls ?, *Ellipses*, 2012.
- **DUBOIS Christophe** et **PELLETIER Éric**, Où sont passés nos espions ? Petits et grands secrets du renseignement français, *Albin Michel*, 2017.

- **FALIGOT Roger** et **GUISNEL Jean**, Histoire secrète de la Vème République, *La Découverte*, 2006.
- **FERRAGU Gilles**, Histoire du terrorisme, *Perrin*, 2014.
- **FORCADE Olivier** et **LAURENT Sébastien**, Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain, *Armand Colin*, 2005.
- **FOLLOROU Jacques**, L'État secret, *Fayard*, 2018.
- **GADOULLET Jean-Marc**, Agent secret, *Robert Laffont*, 2016.
- **GALY-DEJEAN René**, Circonstances et Convictions, *Editions Numéris*, 2007.
- **HARTMANN Florence**, Lanceurs d'alerte. Les mauvaises consciences de nos démocraties, *Don Quichotte*, 2014.
- **HUYGHE François-Bernard**, Les écoutes téléphoniques, *Que sais-je ? - PUF*, 2009.
- **JOUAN Thierry**, Une vie dans l'ombre, *Éditions du rocher*, 2012.
- **KAUFFER Rémi**
    * Histoire mondiale des services secrets, *Perrin*, 2015.
    * Les hommes du Président, *Perrin*, 2018.
- **KLAOUSEN Patrick** et **PICHEVIN Thierry** (dir.), Renseignement et éthique. Le moindre mal nécessaire, *Lavauzelle*, 2014.
- **KLEN Michel**, La guerre du bluff est éternelle. Mensonges, manipulations et ruses de guerre dans la tourmente de l'histoire, *Favre*, 2017.
- **LACOSTE Pierre**
    * Un amiral au secret, *Flammarion*, 1997.
    * Le renseignement à la française, *Economica*, 1998.
- **LAFOUASSE Fabien**, L'espionnage dans le droit international, *Nouveau monde Éditions*, 2012.
- **LAURENS Henry** et **DELMAS-MARTY Mireille**, Terrorismes – Histoire et droit, *CNRS Éditions*, 2010.
- **LAURENT Sébastien** (dir.), Les espions français parlent. Archives et témoignages inédits des services secrets français, *Nouveau monde éditions*, 2011.
- **LAURENT Sébastien**, Atlas du renseignement, *Les Presses de Sciences Po*, 2014.
- **LAURENT Sébastien** et **WARUSFEL Bertrand** (dir.), Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe, *Presses Universitaires de Bordeaux*, 2016.
- **LE VOGUER Gildas**, Le renseignement américain : entre secret et transparence – 1947-2013, *Presses Universitaires de Rennes*, 2014.

- **MARION Pierre**, La mission impossible. A la tête des services secrets, *Calmann-Lévy*, 1991.
- **MARTINET Pierre**, Un agent sort de l'ombre, *J'ai Lu*, 2005.
- **MASSONI Philippe**, Histoires secrètes de la République. Au coeur des renseignements généraux 1962-2007, *Éditions de La Martinière*, 2012.
- **MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand**, Libertés fondamentales, *Les mémentos Dalloz*, 2014.
- **NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ Urbain** (dir.), La sécurité en droit public, *Institut universitaire Varenne*, 2018.
- **NOTIN Jean-Christophe**
    * Les guerriers de l'ombre, *Tallandier*, 2017.
    * Le maître du secret, *Tallandier*, 2018.
- **NOUZILLE Vincent**
    * Les tueurs de la République. Assassinats et opérations spéciales des services secrets, *Fayard*, 2015.
    * Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme, *Fayard*, 2017.
- **OCKRENT Chritine** et **DE MARENCHES Alexandre**, Dans le secret des princes, *Stock*, 1986.
- **PASCALLON Pierre**, Rendre le renseignement plus efficace dans la lutte contre le terrorisme, *L'Harmattan*, 2018.
- **PAUVERT Bertrand** et **LATOUR Xavier**, Manuel de libertés publiques et droits fondamentaux, *Studyrama*, 2016.
- **PESNOT Patrick**, Le grand livre des espions, *Fayard*, 2015.
- **PRIEUR Dominique**, Agent secrète, *Fayard*, 1995.
- **PRISSETTE Alain** et **PINSON Grégoire**, Connivences au service de l'État, *Éditions du moment*, 2015.
- **RECASENS Olivia**, **HASOUX Didier** et **LABBE Christophe**, Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets inavouables d'un quinquennat, *Robert Laffont*, 2017.
- **SILBERZAHN Claude**, Au cœur du secret. 1 500 jours aux commandes de la DGSE, *Fayard*, 1995.
- **SIRAMY Pierre**, 25 ans dans les services secrets, *Flammarion*, 2010.
- **SQUARCINI Bernard** et **PELLOT Étienne**, Renseignement français : nouveaux enjeux, *Ellipses*, 2013.

- **TRÉVIDIC Marc**
    * Au cœur de l'anti terrorisme, *JCLattès*, 2011.
    * Terroristes. Les 7 piliers de la déraison, *JCLattès*, 2013.
- **VADILLO Floran** et **PAPAEMMANUEL Alexandre**, Les espions de l'Élysée, *Tallandier*, 2019.
- **VIGOUROUX Christian**, Du juste exercice de la force, *Odile Jacob*, 2017.
- **WARUSFEL Bertrand** (dir.), Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques, *L'Harmattan*, 2003.

II – ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

- **ABADIE Marc** et **PENEAU Valérie**, « Un projet stratégique de service pour l'inspection générale de l'administration », *Revue français d'administration publique*, 2015/3, n° 155, pp. 673 à 677.
- **ABRAHAM Ronny**, « La France devant les juridictions européennes », *Pouvoirs*, 2001/1, n° 96.
- **ALLOING Camille**, « La sousveillance. Vers un renseignement ordinaire », *Hermès – La Revue*, 2016/3, n° 76.
- **ANDRÉANI Gilles**, « La Cour des comptes et la séparation des pouvoirs », *Commentaire*, 1986/1, n° 33.
- **ARBOIT Gérald** et **MATHIEN Michel**, « Médias et exploitation politique des services du renseignement », *Annuaire français de relations internationales*, 2005, volume n° 6, p. 464-481.
- **ARBOIT Gérald**

  * « La difficile coordination du renseignement français : un défi historique », *CF2R*, note historique n° 18, septembre 2008.

  * « Un homme est passé. Pierre Marion et la DGSE », *CF2R*, note historique n° 30, juillet 2010.

  * « Affaire Ben Barka : le point de vue des services de renseignement », *CF2R*, note historique n° 43, mai 2015.
- **BARBIER Gildas**, « La lutte contre le terrorisme du point de vue du juge de cassation : défis et perspectives », *Constitutions*, 2015, p. 211.
- **BAJOLET Bernard**

  * « La DGSE, outil de réduction de l'incertitude ? » *Revue de la Défense nationale*, janvier 2014.

  * « Communiquer pour expliquer et pour rassurer », *Hermès – La Revue*, 2016/3, n° 76.
- **BALLE Francis**, « Les médias : un quatrième pouvoir », *in*. Les médias, *Presses universitaires de France*, 2014.
- **BELORGEY Jean-Michel**, « L'État entre transparence et secret », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, p. 25-32.
- **BIROSTE David**, « Les fonds spéciaux : contributions à l'étude des marges du droit », *Revue française de finances publiques*, décembre 2002, n° 80.

- **BONELLI Laurent**, « Les caractéristiques de l'antiterrorisme français : parer les coups plutôt que panser les plaies », *Cahiers libres*, 2008, pp. 168-187.
- **BRUNEL Adrien**, « État d'urgence et renseignement : retour sur la répartition des contentieux », *AJ Pénal*, 2017, p. 475.
- **BUISSON Jacques** et **CABANNES Xavier**, « Les fonds spéciaux et le droit public financier », *Petites affiches*, 3 août 2001, n° 154, p. 15.
- **BUI-XUAN Olivia**, « Les secrets de l'administration », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, n° 4, 1er juillet 2012.
- **BULINGE Franck** et **LEPRI Charlotte**, « Le renseignement entre éthique et nécessité », *Sécurité et stratégie*, 2010/HS1, pp. 59-66.
- **BULINGE Franck**, « Le cycle du renseignement : analyse critique d'un modèle empirique », *Market Management*, 2006/3, volume 6, p. 36-52.
- **CAHN Olivier**, « Réflexions désabusées sur le chapitre I du titre I de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 », *AJ Pénal*, 2016, p. 408.
- **CARCASSONNE Guy**
    * « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, pp. 17-23.
    * « Libertés : une évolution paradoxale », *Pouvoirs*, 2009/3, n° 130, pp. 5-15.
- **CATELAN Nicolas**
    * « Lutte contre le terrorisme », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2015, p. 425.
    * « Les nouveaux textes relatifs au renseignement : un moindre mal », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2015, p. 922.
- **CÉLÉRIER Laure**, « La mise en place d'une fonction d'audit interne dans l'administration centrale d'État et le possible renouvellement des corps et services d'inspection », *Revue français d'administration publique*, 2015/3, n° 155, pp. 659-672.
- **CETTINA Nathalie**
    * « Antiterrorisme : une fragile coordination », *CF2R*, note de réflexion n° 9, avril 2011.
    * « Comprendre et appréhender le risque terroriste : les faiblesses françaises de la prospective », *CF2R*, note de réflexion n° 12, mai 2012.
    * « Le contrôle du renseignement : en quoi est-il fragilisé », *CF2R*, note de réflexion n° 25, août 2018.
- **CHAGNOLLAUD Dominique**, « Le statut des fonds spéciaux avant 2001 », *Recueil Dalloz*, 2014, p. 1 216.

- **CHAMBON Pierre**, « Analyse et commentaire de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications », *Recueil Dalloz*, 1991, p. 173.
- **CHATAIGNIER Lucas**, **GERAUD Alexis** et **GAUTHIER Théo**, « L'État de droit à l'épreuve du renseignement : bilan du premier rapport d'activité de la CNCTR », *La revue des droits de l'homme*, 2017.
- **COGAN Charles** (traduit de l'anglais par **HAUSSER Isabelle**), « Le renseignement et la démocratie – L'affaire Snowden », *Commentaire*, 2015/1, n° 149, pp. 33-38.
- **CONAN Matthieu**, « Les activités de renseignement devant les juridictions administratives », *in*. WARUSFEL, Bertrand (dir.), Le renseignement français contemporains. Aspects politiques et juridiques, *L'Harmattan*, 2003.
- **CORBIN DE MANGOUX Erard**, « Les mutations externes du renseignement extérieur français : un défi historique », *Questions Internationales*, 2009, n° 35.
- **COTTERET Jean-Marie**, « Les fichiers de police et de renseignement en France », *CF2R*, rapport de recherche n° 21, octobre 2017.
- **CURSOUX-BRUYERE Sandrine**, « Les fonds spéciaux : les zones d'ombre de la réforme », *Petites affiches*, 5 janvier 2006, n° 4, p. 3.
- **DANTI-JUAN Michel**, « Ordre de la loi », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, juillet 2015, §34.
- **DAOUD Emmanuel** et **JACQUIN Adelaïde**, « La loi renforçant la sécurité intérieure ou la pérennisation de la défense empêchée », *AJ Pénal*, 2017, p. 483.
- **DAVID William**, « Le jour où les services de renseignement américains sont devenus des Dieux », *CF2R*, note de réflexion n°17, 2013.
- **DE BOISFROLLIER Nicolas**, « Organisation et perspectives des services de renseignement des États-Unis », *Centre français sur les États-Unis*, 2004.
- **DELARUE Jean-Marie**, « Le renseignement pénitentiaire », *Après-demain*, 2018/1, n° 45, pp. 7-9.
- **DELMAS-MARTY Mireille**, « Quand l'Europe raisonne la raison d'État », *Revue Projet*, 2011/5, n° 234, pp. 16-23.
- **DE MAISON ROUGE Olivier**, « Le renseignement sous l'œil du juge », *Dalloz IP/IT*, 2018, p. 648.

- **DÉNÉCÉ Éric**

  * « La véritable portée de l'affaire Farewell », *CF2R*, octobre 2009.

  * « Témoignage : l'éthique dans les activités de renseignement », *Revue française d'administration publique*, 2011, n°140.

  * « Les moyens insuffisants du renseignement français », *CF2R,* 2011.

  * « Le renseignement intérieur », *CF2R*, note de réflexion n° 10, mai 2011.

  * « La dangereuse dérive de la « démocratie » américaine », *CF2R*, éditorial n° 31, 2013.

  * « Renseignement intérieur : tout changer pour que rien ne change », *CF2R*, éditorial n° 36, juin 2014.

  * « Poursuivre la réforme du renseignement intérieur », *CF2R*, éditorial n° 38, février 2015.

  * « Les services de renseignement et de sécurité français : perspectives historiques », *CF2R*, note historique n° 7, novembre 2016.

- **DEROSIER Jean-Phillipe**, « La loi renseignement : de l'État de surveillance à un État de bienveillance », *Fondation Jean Jaurès*, note n° 16, 23 novembre 2015.
- **DESAULNAY Olivier** et **OLLARD Romain**, « Le renseignement français n'est plus hors-la-loi », *Droit pénal – revue mensuelle Lexisnexis Jurisclasseur*, septembre 2015, pp. 6-12.
- **DEWERPE Alain**, « La République a-t-elle besoin d'espions ? », *in*. BARUCH Marc Olivier, Serviteurs de l'État, *Espace de l'histoire*, 2000, pp. 141-154.
- **ELKAIM David**, « Les différents types de contrôle parlementaire du renseignement », *CF2R*, février 2006.
- **ERRERA Roger**, « Les origines de la loi française du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques », *10ème rapport d'activité de la CNCIS*, 2001.
- **FAURE Claude**, « Bref historique des services de renseignement et de sécurité français contemporains », *Revue historique des armées*, n° 247, 2007.
- **FERRO Coline**, « Responsables politiques français et renseignement : vers une entente cordiale ? », *Revue de la Défense nationale*, n° 377, 14 mai 2013.
- **FLEURIOT Caroline**, « Régularité des techniques de renseignement : le Conseil d'État, vigie efficace ? », *Dalloz actualité*, 23 mars 2015.
- **FOEGLE Jean-Philippe** et **KLAUSER Nicolas**, « La zone grise des notes blanches », *La Découverte*, 2017/2, n° 2, pp. 41-45.

- **FORCADE Olivier**

  * « Considération sur le renseignement, la Défense nationale et l'État secret en France », *Revue historique des Armées*, 2007, n°247, pp. 4-12.

  * « Le siècle des communautés du renseignement ? », *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juillet-septembre 2010.

- **FOUGÈRES Aurore**, « Faute commise par les services de renseignement : quel régime de responsabilité ? », *AJ Droit Aadministratif*, 2016, p. 1 823.
- **GARAPON Antoine**, « Les dispositifs antiterroristes de la France et des États-Unis », *Esprit*, 2006/8.
- **GERVIER Pauline**, « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/4, n° 45, pp. 105-112.
- **GONOD Pascale**, « Loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement : quels contrôles », *Procédures*, novembre 2015, n° 11, pp. 4-8.
- **GRASSET Bernard**, « Secrets défense », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, pp. 63-66.
- **GUILLAUME Marc**, « Parlement et Secret(s) », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, pp. 67-84.
- **GUIMEZANES Nicole**, « Les activités de renseignement devant le juge pénal », *in*. WARUSFEL, Bertrand (dir.), Le renseignement français contemporains. Aspects politiques et juridiques, *L'Harmattan*, 2003.
- **HABERBUSCH Benoît**, « Renseignement et guerre d'Algérie, le rôle de la gendarmerie mobile », *Revue historique des armées*, 247/2007.
- **HARE Isabelle** et **TOUBOUL Annelise**, « Communiquer sur le secret », *Hermès – La Revue*, 2016/3, n° 76, pp. 121-130.
- **HAYEZ Philippe**

  * « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, 2015, n ° 155.

  * « Le renseignement : son importance, ses transformations ». *Cahiers français*, n° 360.

- **HERRAN Thomas**, « L'impact de la loi relative à la sécurité publique sur la distinction entre la police judiciaire et la police administrative », *AJ Pénal*, 2017.
- **HOFNUNG Thomas**, « Au cœur de la DGSE, entretien avec Bernard BAJOLET », *Politique internationale – La Revue*, n° 153, 2016.
- **JAN Pascal**, « Parlement et Cour des comptes », *Pouvoirs*, 2013/3, n° 146.
- **KESSLER David**, « Les médias sont-ils un pouvoir ? », *Pouvoirs*, 2012/4, n° 143, pp. 105-112.

- **LACOSTE Pierre**, « Pratique du pouvoir et renseignement », *in*. Matériaux pour l'histoire de notre temps, n° 58, 2000.
- **LAURENT Sébastien**

  * « L'État-secret, les services et le faux-semblant du contrôle parlementaire », *Questions Internationales*, 2009, n°35.

  * « Les parlementaires face à l'État secret et au renseignement sous les IVe et Ve Républiques : de l'ignorance à la politisation », *Les cahiers de la sécurité*, 2013, n° 25, pp. 134-143.

  * « Face aux services (1981-1983) : une autre leçon pour la gauche au pouvoir », Histoire@Politique, 2015/3 (n°27), pp. 62-73.

  * « Il ne peut y avoir de vie démocratique dans secret de l'État », *L'Opinion*, 25 avril 2016.
- **LAZERGES Christine** et **HENRION-STOFFEL Hervé**, « Politique criminelle, renseignement et droits de l'homme. A propos de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2015/3, n° 3, pp. 761-775.
- **LE BOT Olivier**

  * « La loi relative au renseignement devant le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, juillet-septembre 2015, n° 2015/3, pp. 432-437.

  *« Le contentieux du renseignement devant la formation spécialisée du Conseil d'État », *Revue française de droit administratif*, 2017, p. 721.
- **LEMOYNE DE FORGES Jean-Michel,** « Le contrôle de l'administration par les inspections ministérielles et interministérielles ».
- **LÉNA Maud**, « Activité des services de prévention et de renseignement », *AJ Pénal*, 2018, p. 272.
- **LEPRI Charlotte**, « Quelle réforme pour quels services de renseignement ? », *Les notes de l'IRIS*, 2007.
- **LE VOGUER Gildas**, « Le renseignement américain », *Presses universitaires de Rennes*, 2014.
- **LEYSSENE Philippe**, « Les évolutions du contrôle général des armées : un équilibre singulier », *Revue française d'administration publique*, 2015/3, n° 155, pp. 685-695.

- **MASSON Michel**

  * « Le renseignement d'intérêt militaire », *L'ENA hors les murs*, n° 365, octobre 2006.

  * « La France et son renseignement. Après la réorganisation, objectif : maturité », *CF2R*, 2012.

  * « Le renseignement en France, Quelles perspectives ? », *CF2R*, mai 2012.

- **MBONGO Pascal**, « Le contrôle démocratique des agences nationales de sécurité et de renseignement. Analyse comparative du modèle américain », droitamericain.fr, 4 septembre 2012
- **MERITE Pierre**, « Le rapport public du Conseil d'État pour l'année 2015 », *Petites affiches*, 1996, n° 83.
- **MEUNIER Rémi**, « Renseignement et contrôle démocratique : au-delà de la LOLF », *Mémoire HEC*, 2009.
- **MICHNIK Adam**, « L'éthique du journaliste : liberté et vérité », *Pouvoirs*, 2001/2, n° 97, p. 109-127.
- **MOTHES François**, « La déontologie est-elle envisageable pour les services de renseignement ? », *Après-demain*, 2016/1, n° 37, pp. 37-39.
- **PARIZOT Raphaële**, « Surveiller et punir...à quel prix », *La Semaine juridique*, octobre 2015, n° 41, pp. 1816-1824.
- **PAUTRAT Rémy**

  * « Le renseignement aujourd'hui », *Le Débat*, 1992/1, n° 68, pp. 131-140.

  * « La coordination politique du renseignement : le Comité interministériel du renseignement suffit-il ? », *in*. WARUSFEL Bertrand (dir.), Le renseignement français contemporain – Aspects politiques et juridiques, *L'Harmattan*, 2001.

- **PETIT Jacques**, « Les armes du juge administratif dans la protection des libertés fondamentales : le point de vue de la doctrine », *in*. EVEILLARD Gweltaz (dir.), La guerre des juges aura-t-elle lieu ? Analyse comparée des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales, 2016.
- **PISSALOUX Jean-Luc**, « Les inspections générales au sein de l'administration française : structures, fonctions et évolution », *Revue française d'administration publique*, 2015/3, n° 155, pp. 601-622.
- **POTASZKIN Tatiana**, « Des écoutes téléphoniques placées sous le contrôle restreint du juge », *Recueil Dalloz*, 2012, p. 263.

- **POUJADE Michel**, « L'Europe facteur d'intégration du renseignement ? », *Revue de la Défense nationale*, Tribune n° 56, 2 mars 2011.
- **POUPEAU Diane**, « Contentieux du renseignement, mode d'emploi », *AJ Droit administratif*, 2015, p. 1 834.
- **RAIMBOURG Dominique**, « Le rôle du Parlement dans l'affirmation du droit et de son contrôle », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 35-36, pp. 157-160.
- **QUINTANE Guy**, « Le choix du modèle de l'inspection », *Les annales de droit*, 10/2016.
- **RANQUET Marie**, « L'accès aux documents classifiés », *siafdroit.hypotheses.org*, 13 mai 2015
- **RAYNAUD Philippe**, « La notion de sécurité : quelles transformations ? Quelles significations ? », *Les Cahiers français*, n° 360, p. 3-8.
- **RENE Hélène**, « Les limites du contrôle parlementaire du renseignement aux Etats-Unis », *in*. Renseignement, Médias et Démocratie, *Ellipses*, 2009.
- **RENUCCI Jean-François**, « Surveillance de masse et Convention européenne des droits de l'homme », *Droit européen des droits de l'homme – Dalloz*, 2019, p. 151.
- **ROCARD Michel** et **BULINGE Franck**, « Il y a un manque de culture politique en France sur le renseignement », *Hermès – La Revue*, 2016/3, n° 76, pp. 44-49.
- **RODIER Alain**

  * « Multiplication des opérations terroristes », *CF2R*, note d'actualité n° 311, mai 2013.

  * « Europe : le menace terroriste est réellement très élevée », *CF2R*, note d'actualité n° 460, décembre 2016.
- **ROUDIER Karine**

  * « Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste ou la conciliation des libertés avec la raison d'État », *L'Harmattan – Politique américaine*, 2014/2, n° 24.

  * « Le Conseil Constitutionnel face à l'avènement d'une politique sécuritaire », *Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 51, avril 2016, pp. 37-50.
- **ROUSSELOT Philippe**, « Quel budget pour les services ? », *L'Ena hors les murs*, n° 442, juin 2014, pp. 26-28.
- **SALAZAR Philippe-Joseph**, « L'éthique du renseignement. A propos du livre au service de la démocratie parlementaire de Lady Manningham-Buller, ancienne directrice du MI5 », *CF2R*, 2012.

- **SHAPIRO Steven** (traduit de l'anglais par **MEYER Alix**), « Surveillance de la N.S.A. : pourquoi le système des freins et contre-poids a été court-circuité », *L'Harmattan – Politique américaine*, 2014/2, n° 24, pp. 11-27.
- **SILBERZAHN Claude**, « Les mutations de la DGSE après la crise du Rainbow Warrior », *Après-demain*, 2016/1, n° 37.
- **SIMONEL Laurent-Xavier**

  * « Le secret de la défense nationale entre le juge et les autorités administratives indépendantes », *kpratique.fr*, 23 mai 2013.

  * « Les services de renseignement du second cercle », *Revue de la défense nationale*, 17 décembre 2015.

  * « Actualité du contentieux devant la formation spécialisée du Conseil d'État : une nouvelle QPC en débat », *kpratique.fr*, 13 décembre 2016.

  * « L'équilibre du droit du renseignement repose sur son juge », *kpratique.fr*, 13 février 2017.
- **TALEB-KARLSSON Akila**, « Quand le législateur devient *Big Brother*, la CEDH veille-t-elle au grain? », *AJ Pénal*, 2018, p. 529.
- **THIERRY Gabriel**, « L'article 40 du code de procédure pénale en question après l'affaire Alexandre Benalla », *Dalloz Actualité*, 30 juillet 2018.
- **THIERS Eric**, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques », *Pouvoirs*, 2010, 134, pp. 71-81.
- **URVOAS Jean-Jacques** et **LOROT Pascal**, « Les enjeux du contrôle et de l'efficacité du renseignement français », *Géoéconomie*, 2013/4, n° 67, pp. 31-40.
- **VADILLO Floran**

  * « Le conseil national du renseignement : une présidentialisation sans justification », *Terra Nova*, 8 décembre 2009.

  * « Originalités du modèle belge de contrôle des services de renseignement », *Cahiers de la sécurité*, 2013, n° 25, pp. 127-132.

  * « Originalités du modèle espagnol de contrôle des services de renseignement », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2014, n° 27/28, pp. 278-284.

  * « Liberté individuelle vs liberté personnelle : l'article 66 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel ou la progressive reconnaissance d'un habeas corpus à la française », *Les Petites affiches*, avril 2015, n°80, pp. 4-11.

  * « Essai de modélisation d'une théorie du contrôle des activités de renseignement », *in* LAUERNT Sébastien et WARUSFEL Bertrand (dir),

Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe, *Presses universitaires de Bordeaux*, 2016, pp. 215-244.

* « Les modalités du contrôle démocratique des services de renseignement : scruter l'État secret », *Après-demain*, janvier 2016, n° 37, pp. 40-42.

- **VERPEAUX Michel**, « La loi sur le renseignement, entre sécurité et liberté », *La semaine juridique*, n° 38, 14 septembre 2015, pp. 1 639-1 646.
- **VEYSSIÈRE Marion**, « L'accès aux documents classifiés : une jurisprudence récente du Conseil d'État », *siafdroit.hypotheses.org*, 25 janvier 2017.
- **VIGOUROUX Christian**, « Le renseignement, une nécessité au service de la République… à surveiller », *Après-demain*, 2016/1, n° 37.
- **WACHSMANN Patrick**, « Séparation des polices, des pouvoirs, des ordres de juridiction », *Recueil Dalloz,* 2015.
- **WARUSFEL Bertrand**

  * « Histoire de l'organisation du contre-espionnage français entre 1871 et 1945 », *in*. VAISSE Maurice (dir.), Il n'est point de secrets que le temps ne révèle – Études sur l'histoire du renseignement, *Centre d'Études d'Histoire et la Défense*, 1998.

  * « L'ardente obligation du renseignement », *La lettre de la rue Saint-Guillaume – Revue de l'association des anciens élèves de Sciences-Po*, n° 119, juin-juillet 2000.

  * « Renseignement et État de droit », *Cahiers de la Sécurité*, n° 13, 2010.

  * « Le renforcement du cadre juridique des services de renseignement », *L'Ena hors les murs*, n° 442, juin 2014, pp. 29-31.

  * « Les enjeux du nouveau cadre juridique du renseignement », *Cahiers de la Sécurité*, n° 31, 2015.

  * « La législation du renseignement en France (1991-2015) », *in.* LAURENT Sébastien et WARUSFEL Bertrand (dir.), Transformations et réformes de la sécurité du renseignement en Europe, *Presses Universitaires de Bordeaux*, 2016.

  * « Justice et renseignement dans la lutte contre la radicalisation violente », *AJ Pénal*, 2018, p. 119.
- **WATIN-AUGOUARD Marc**, « Comprendre la loi sur le renseignement », *Centre de recherche de l'École des officiers de la Gendarmerie nationale*, note n° 13, septembre 2015.

• **WETZLING Thorsten**, « L'Allemagne et le contrôle parlementaire des services de Renseignement », *Institut Français des Relations Internationales*, 2010.
• **ZOLLER Elisabeth**, « Le Patriot Act : retour sur un texte controversé », *Revue de droit public et de la science politique*. 2015.

III – RAPPORTS

A/ Rapports parlementaires (par ordre chronologique)

1) Sénat

- Sénat, Rapport n° 50 fait au nom de la **Commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques**, MM. Pierre MARCILHACY et René MONORY, 25 octobre 1973.
- Sénat, Rapport n° 85 fait au nom de la **Commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique**, M. René TOMASINI, 8 novembre 1982.
- Sénat, Rapport n° 322 fait au nom de la **Commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme**, M. Paul MASSON, 17 mai 1984.
- Sénat, Rapport n° 3 320 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le **projet de loi de finances pour 2002**, M. Didier MIGAUD, 11 octobre 2001.
- Sénat, « Le contrôle parlementaire des services de renseignement », *Les documents de travail du Sénat*, mars 2002.
- Sénat, Rapport n° 117 fait au nom de la Commission des lois sur le **projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers**, M. Jean-Patrick COURTOIS, 6 décembre 2005.
- Sénat, Rapport n° 337 fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le **projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement**, M. René GARREC, 20 juin 2007.
- Sénat, Avis n° 339 présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le **projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement**, M. Serge VINÇON, 20 juin 2007.
- Sénat, Rapport n° 450 fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant **création d'une délégation parlementaire au renseignement**, M. René GARREC, 19 septembre 2007.

- Sénat, Rapport n° 50 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le **projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**, M. Jean-Louis CARRÈRE, 8 octobre 2013.
- Sénat, Avis n° 53 présenté au nom de la Commission des finances sur le **projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**, M. Yves KRATTINGER, 9 octobre 2013.
- Sénat, Avis n° 56 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le **projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**, M. Jean-Pierre SUEUR, 9 octobre 2013.
- Sénat, Rapport n° 195 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le **projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**, M. Jean-Louis CARRÈRE, 4 décembre 2013.
- Sénat, Rapport n° 388 fait au nom de la **Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe**, M. Jean-Pierre SUEUR, 1er avril 2015.
- Sénat, Avis n° 445 présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le **projet de loi relatif au renseignement**, M. Jean-Pierre RAFFARIN, 13 mai 2015.
- Sénat, Rapport n° 460 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le **projet de loi relatif au renseignement et sur la proposition de loi organique relative à la nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement**, M. Philippe BAS, 20 mai 2015.
- Sénat, Rapport d'information n° 36 fait au nom de la Commission des finances sur l**es moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »**, M. Philippe DOMINATI, 7 octobre 2015.
- Sénat, Rapport n° 126 fait au nom de la **Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités**

administratives indépendantes, Mme Marie-Hélène DES ESGAULX et M. Jacques MÉZARD, 28 octobre 2015.

- Sénat, Rapport n° 309 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le **projet de loi relatif à la sécurité publique**, M. François GROSDIDIER, 18 janvier 2017.
- Sénat, Avis n° 114 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le **projet de loi de finances pour 2018**, adopté par l'Assemblée nationale, Tome X – Direction de l'action du gouvernement, publications officielles et information administrative, M. Jean-Yves LECONTE, 23 novembre 2017.
- Sénat, « Les organes parlementaires de contrôle des services de renseignement », *Les documents de travail du Sénat*, avril 2018.
- Sénat, Avis n° 472 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le **projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense**, M. Philippe BONNECARRÈRE, 15 mai 2018.
- Sénat, Rapport n° 639 fait au nom de la **commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique**, M. Bernard CAZEAU et Mme Sylvie GOY-CHAVENT, 4 juillet 2018.

2) Assemblée nationale

- Assemblée nationale, Rapport n° 955 fait au nom de la **Commission d'enquête sur les activités du service d'action civique**, M. Louis ORDRU, 17 juin 1982.
- Assemblée nationale, Rapport n° 2418 fait au nom de la **commission d'enquête chargée d'examiner les conditions dans lesquelles des fonds ont pu être affectés depuis 1976 à une invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière**, M. Parfait JANS, 14 novembre 1984.
- Assemblée nationale, Rapport n° 2 088 fait au nom de la Commission des lois sur le **projet de loi relative au secret des correspondances**, M. François MASSOT, 6 juin 1991.

- Assemblée nationale, Rapport n° 1 951 fait au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur la **proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement**, M. Arthur PAECHT, 23 novembre 1999.
- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 716 déposé par la Commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une **mission d'information sur la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme**, M. Michel DELEBARRE, 6 juillet 2004.
- Assemblée nationale, Rapport n° 2 681 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le **projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers**, M. Alain MARSAUD, 16 novembre 2005.
- Assemblée nationale, Avis n° 79 présenté au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le **projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement**, M. Yves FROMION, 17 juillet 2007.
- Assemblée nationale, Rapport n° 83 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le **projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement**, M. Bernard CARAYON, 18 juillet 2007.
- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1 022 déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une **mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement**, MM. Jean-Jacques URVOAS et Patrice VERCHÈRE, Assemblée Nationale, 14 mai 2013.
- Assemblée nationale, Rapport n° 1 056 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**, MM. Christophe CAVARD et Jean-Jacques URVOAS, 24 mai 2013.
- Assemblée nationale, Avis n° 1 531 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le le **projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**, M. Patrice VERCHÈRE, 6 novembre 2013.

- Assemblée nationale, Avis n° 1 537 présenté au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le **projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**, M. Jean LAUNAY, 12 novembre 2013.
- Assemblée nationale, Rapport n° 1 551 fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le **projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**, Mmes Patricia ADAM et Geneviève GOSSELIN-FLEURY, 14 novembre 2013.
- Assemblée nationale, Rapport n° 2 691 fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le **projet de loi relatif au renseignement**, M. Philippe NAUCHE, 31 mars 2015.
- Assemblée nationale, Rapport n° 2 697 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le **projet de loi relatif au renseignement**, M. Jean-Jacques URVOAS, 2 avril 2015.
- Assemblée nationale, Rapport n° 2 828 fait au nom de la **commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes**, MM. Eric CIOTTI et Patrick MENNUCCI, 2 juin 2015.
- Assemblée nationale, Rapport n° 2 868 et Sénat, Rapport n° 520 fait au nom de la **Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au renseignement**, MM. Philippe BAS et Jean-Jacques URVOAS, 16 juin 2015.
- Assemblée nationale, Rapport n° 2 874 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la **proposition de loi organique, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement**, M. Jean-Jacques URVOAS, 17 juin 2015
- Assemblée nationale, Rapport n° 3 066 fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur la **proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales**, Mme Patricia ADAM, 16 septembre 2015.
- Assemblée nationale, Rapport n° 3 922 fait au nom de la **commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015**, MM. Georges FENECH et Sébastien PIETRASANTA, 5 juillet 2016.

- Assemblée nationale, Rapport n° 3785 et 3786 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le **projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et sur la proposition de loi organique, après engagement de la procédure accélérée, relative à la compétence du Défenseur des droits pour la protection des lanceurs d'alerte**, M. Sébastien DENAJA, 26 mai 2016.
- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 4 534 déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le **suivi de la mise en œuvre des propositions de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015**, MM. Georges FENECH et Sébastien PIETRASANTA, 21 février 2017.
- Assemblée nationale, Rapport n° 1 091 et Sénat, Rapport n° 581 fait au nom de la **Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense**, M. Jean-Jacques BRIDEY et M. Christian CAMBON, 19 juin 2018.

3) Délégation parlementaire au renseignement

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2008 et 2009, M. **Jean-Jacques HYEST**, 17 décembre 2009.

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2010, M. **Jean-Luc WARSMANN**, 17 décembre 2010.

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011, M. **Jean-Louis CARRÈRE**, 17 juillet 2012.

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012, Mme **Patricia ADAM**, 30 avril 2013.

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013, M. **Jean-Pierre SUEUR**, 16 avril 2014.

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, M. **Jean-Jacques URVOAS**, 18 décembre 2014.

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, M. **Jean-Pierre RAFFARIN**, 25 février 2016.

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016, Mme **Patricia ADAM**, 2 mars 2017.

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2017, M. **Philippe BAS**, 12 avril 2018.

• Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, Mme **Yaël BRAUN-PIVET**, 11 avril 2019.

B/ Rapports et avis des autorités administratives indépendantes

- **Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité :**
  * Rapports annuels d'activité de 1991 à 2014.
- **Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement :**
  * Rapport annuel d'activité 2015/2016.
  * Rapport annuel d'activité 2017.
  * Rapport annuel d'activité 2018.
- **Commission nationale de l'informatique et des libertés :**
  * Rapports annuels d'activité.
  * Délibération portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création au profit de la direction centrale de la sécurité publique d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « EDVIGE », 16 juin 2008.
  * Délibération portant avis sur un projet de loi relatif au renseignement, 5 mars 2015.
  * Délibération portant avis sur un projet de dispositions législatives visant à créer un fichier national des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT), 7 avril 2015.
  * Guide sur le « Droit d'accès », 2016.
- **Commission d'accès aux documents administratifs :**
  * Rapports d'activité (1979 – 2018).
- **Commission consultative du secret de la défense nationale :**
  * Rapports d'activité (1998 – 2015)
- **Défenseur des droits :**
  * Rapports annuels d'activité (2011 – 2018).
  * Avis n° 15-04 sur le projet de loi relatif au renseignement, 2 avril 2015.
  * Avis n° 15-09 sur le projet de loi relatif au renseignement, 29 avril 2015.

* Avis n° 16-08 sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, 16 mars 2016.

* Guide « Orientation et protection des lanceurs d'alerte », juillet 2017.

- **Commission nationale consultative des droits de l'homme :**

* Rapports annuels d'activité.

* Avis sur les nouveaux projets de décrets relatifs aux fichiers des renseignements généraux, 6 juin 1991.

* Avis sur le projet de loi relatif au renseignement, 16 avril 2015.

C/ Rapports et avis du Conseil d'État

- **Conseil d'État**, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, 2001.
- **Conseil d'État**, Rapport sur le numérique et les droits fondamentaux, 2014.
- **Conseil d'État**, Avis sur un projet de loi relatif au renseignement, 12 mars 2015.
- **Conseil d'État**, Rapport sur le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 25 février 2016.

D/ Rapports de la Cour des comptes et des inspections générales

- **Cour des comptes** :

* Rapports annuels d'activité.

* Rapport sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, 2011.

* Rapport sur l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics, 2015.

- **Inspection générale des finances :**

* Rapports annuels d'activité.

* Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'État, 2009.

- **Inspection générale de l'administration :**

* Rapports annuels d'activité.

* Rapport relatif à l'exécution sur l'exercice 2005 de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, septembre 2006.

- **Inspection générale de la justice :**

  * Rapports annuels d'activité.

E/ Rapports et avis divers (par ordre chronologique)

- **SCHMELCK Robert**, « Rapport sur les règles et procédures des écoutes téléphoniques », 25 juin 1982.
- **LOGEROT François**, « Note à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux », 10 octobre 2001.
- **Office parlementaire d'évaluation de la législation**, « Rapport n° 404 sur les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié », 15 juin 2006.
- **Commission européenne**, « Rapport pour la démocratie par le droit sur le contrôle démocratique des services de sécurité », 1er et 2 juin 2007.
- **YAMAMOTO Hinorori**, « Les outils du contrôle parlementaire, étude comparative sur 88 parlements », *Union interparlementaire*, 2007.
- **WILLS Aidan**, « Comprendre le contrôle du renseignement », *Centre pour le contrôle démocratique des forces armées*, 2007.
- **La documentation française**, « Comment contrôler les services de renseignement ? », août 2008.
- **CHOPIN Olivier**, « Étudier le renseignement – État de l'art et perspectives de recherche », Études *de l'IRSEM*, 2011.
- **URVOAS Jean-Jacques** et **VADILLO Floran**, « Réformer les services de renseignement français », *Fondation Jean Jaurès*, 2011.
- **ORION**, « Le renseignement en France, quelles perspectives ? », *Fondation Jean Jaurès*, 2012.
- **LÉONNET Jérôme** et **DESPRATS Guy**, « Affaire Merah : réflexions et propositions », 19 octobre 2012.
- Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale, 2013.
- **Cour européenne des droits de l'homme – Division de la recherche**, « Sécurité nationale et jurisprudence européenne », 2013.
- **BORN Hans**, **FLURI Philippe** et **LUNN Simon**, « Contrôle et orientation : La pertinence du contrôle parlementaire pour le secteur de la sécurité », *Geneva Centre for Security Sector Governance*, 2014.

- **URVOAS Jean-Jacques**, « Le contrôle parlementaire des services de renseignement, enfin ! », *Fondation Jean Jaurès*, février 2014.
- **LAURENT Sébastien**, « Pour une véritable politique publique du renseignement », *Institut Montaigne*, juillet 2014.
- **Syndicat de la magistrature**, « Observations sur le projet de loi relatif au renseignement présenté en Conseil des ministres », 1er avril 2015.
- Institut Montaigne, « Refonder la sécurité nationale », septembre 2016.
- **La documentation française**, « Les autorités administratives indépendantes : quel rôle, quel cadre, quel contrôle ? », septembre 2017.
- **Terra Nova**, « État d'urgence, terrorisme et sécurité intérieure : comment trouver la sortie ? », 29 mars 2018.
- **Premier ministre**, « Plan d'action contre le terrorisme », 13 juillet 2018.
- **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale**, « Stratégie nationale du renseignement », juillet 2019.

IV – ARTICLES DE PRESSE

- **ALBERT Eric**, « Le Royaume-Uni n'est plus le pays des libertés », *Le Monde*, 28 août 2013.
- **ALONS, Pierre** et **GUITON Amaelle**, « Les services qui nous surveillent sont-ils mieux contrôlés », *Libération*, 13 décembre 2016.
- **BORREDON Laurent** et **GUIBERT Nathalie**, « Le contrôle des services secrets par le Parlement est l'enjeu principal de la réforme du renseignement », *Le Monde*, 26 juillet 2013.
- **BORREDON Laurent** et **JOHANNES Franck**

  * « Le Parlement exige un contrôle accru du renseignement », *Le Monde*, 15 mai 2013.

  * « Révélations sur le Big Brother français », *Le Monde*, 5 juillet 2013.
- **BORREDON Laurent**

  * « La DCRI prise au piège de ses secrets », *Le Monde*, 21 janvier 2012.

  * « Le Parlement exige un contrôle accru du renseignement », *Le Monde*, mai 2013.

  * « Le contrôle des services secrets par le Parlement est l'enjeu principal de la réforme du renseignement », *Le Monde*, mai 2013.

  * « Le contrôle des services secrets par le Parlement est l'enjeu principal de la réforme du renseignement », *Le Monde*, 26 juillet 2013.

  * « Les sénateurs divisés à l'heure de renforcer le contrôle parlementaire des services de renseignement », *Le Monde*, 22 octobre 2013.

  * « Non, la France ne vient pas d'adopter un Patriot Act », *Le Monde*, décembre 2013.

  * « Le nouveau gendarme du renseignement, très proche des services », *Le Monde*, 4 et 5 octobre 2015.
- **CEAUX Pascal** et **MONTAUT Jean-Marie**, « L'ex patron de la DST raconte les coulisses de l'affaire Farewell », *L'Express*, 23 septembre 2009.
- **CLAVEL Geoffroy**, « Loi renseignement : la CNCTR, garde-fou ou cache-sexe de la surveillance de masse ? », *Huffingtonpost*, 5 mai 2016.

- **CORNEVIN Christophe**
    * « La loi qui muscle le renseignement », *Le Figaro*, 17 mars 2015.
    * « Comment le renseignement muscle son dispositif », *Le Figaro*, 29 juin 2015.
    * « Crise de croissance chez les espions », *Le Figaro*, 5 avril 2017.
    * « La nouvelle feuille de route de la Sécurité intérieure », *Le Figaro*, 6 novembre 2018.
    * « Face au terrorisme, le renseignement resserre ses liens », *Le Figaro*, 19 février 2019.
- **CYPEL Sylvain**, « M. Obama promet de mieux respecter les libertés », *Le Monde*, 11 et 12 août 2012.
- **FORCADE Olivier**, « Une éthique commune va émerger en matière de renseignement », *Le Monde*, mai 2013. Novembre 2013.
- **FOLLOROU Jacques**
    * « Ce Big Brother dissimulé au coeur du renseignement », *Le Monde*, 12 et 13 avril 2015.
    * « Les failles de la lutte antiterroriste », *Le Monde*, 30 novembre 2015.
    * « Les 11 700 fichés « S » pour islamisme mises sous surveillance », *Le Monde*, 4 février 2016.
    * « Tensions autour du contrôle du renseignement », *Le Monde*, 6 et 7 mars 2016.
    * « Nouvelle ère à la DGSE après quatre années tendues », *Le Monde*, 23 juin 2017.
    * « L'Assemblée veut une nouvelle loi renseignement », *Le Monde*, 25 avril 2019.
- **GALACTÉROS Caroline**, « Rocard : l'homme qui murmurait à l'oreille des services », *Le Point*, 3 juillet 2016.
- **GONZALES Paule**, « Loi sur le renseignement : les points qui feront débat au Conseil constitutionnel », *Le Figaro*, 22 avril 2015.
- **GUIBERT Nathalie**, **SEELOW Soren** et **VINCENT Élise**
    * « Une nouvelle structure de renseignement à la main du président », *Le Monde*, 8 juin 2017.
    * « Interrogations sur le rôle du Centre national de contre-terrorisme », *Le Monde*, 21 juin 2017.

- **GUISNEL Jean**

  * « Ça valse chez Le Drian », *Le Point*, 27 octobre 2012.

  * « Les nouvelles guerres de nos services secrets », *Le Point*, 7 août 2014.

  * « Les guerres secrètes de la France », *Le Point*, 6 août 2015.

  * « Genèse d'une task force », *Le Point*, 22 juin 2017.

  * « Les secrets des espions français », *Le Point*, 15 mars 2018.

- **HAYEZ Philippe**

  * « Mieux piloter et contrôler », *Presse océan*, 31 août 2015.

  * « Une refonte du renseignent s'impose », *Le Monde*, 11 avril 2017.

- **JOHANNES Franck**

  * « Qui peut faire la police de la police ? », *Le Monde*, janvier 2012.

  * « Le premier contrôle parlementaire du renseignement ménage les services », *Le Monde*, 19 décembre 2014.

  * « Un projet de loi sur mesure pour les services secrets », *Le Monde*, 21 mars 2015.

  * « Renseignement : la loi de tous les dangers », *Le Monde*, avril 2015.

  * « Des journalistes attaquent la loi renseignement », *Le Monde*, 4 et 5 octobre 2015.

- **LAURENT Sébastien**, « Il ne peut y avoir de vie démocratique sans secret de l'État », *Le Point*, 25 avril 2016.

- **LECLERC Jean-Marc**

  * « Le Parlement veut plus de pouvoirs de contrôle sur les services de renseignement », *Le Figaro*, 22 novembre 2018.

  * « Espionnage : le rapport qui fait la lumière sur le travail des hommes de l'ombre », *Le Figaro*, 4 septembre 2019.

- **LEPLONGEON Marc**, « Un agent de la DGSI au service d'Israël ? », *Le Point*, 4 juillet 2019.

- **MANENTI Boris**, « Loi sur le renseignement : quand le gouvernement veut se passer du juge », *nouvelobs.com*, 6 avril 2015.

- **MERCHET Jean-Dominique**
  * « Des espions français plus puissants mais mieux contrôlés », *L'Opinion*, août 2013.
  * « Cybersurveillance : who watches the Watchers ? », *L'Opinion*, décembre 2013.
  * « Surveillance hertzienne : l'interprétation stricte de la CNCTR », *L'Opinion*, 18 novembre 2016.
- **NOUZILLE Vincent**, « Bajolet, le chef espion du Président », *Le Figaro magazine*, 4 novembre 2016.
- **PELTIER Eric** et **ROSSO Romain**, « Les nouveaux pouvoirs des services secrets », *L'Express*, 20 octobre 2010.
- **POLLONI Camille**, « Fichée par les services de renseignement », *nouvelobs.com*, 14 mai 2015.
- **SALLES Alain**, « Libertés publiques : un état des lieux », *Le Monde*, 5 février 2009.
- **ROSANVALLON Pierre**, « Mieux contrôler l'exécutif, voilà la liberté des modernes », *Le Monde*, 18 juin 2011.
- **TESQUET Olivier**, « CNCTR à rien ? », *Telerama*, 30 novembre 2016.
- **UNTERSINGER Martin**, « Allemagne : le gendarme de la vie privée étrille les services de renseignement », *Lemonde.fr*, 6 septembre 2016.
- **URVOAS Jean-Jacques**
  * « L'efficacité du renseignement n'est pas dissociable de son contrôle », *Lepoint.fr*, 10 juin 2013.
  * « Il faut renforcer le contrôle des services de renseignement en France », *Le Monde*, octobre 2013.
- **VADILLO Floran**, « Vers une nouvelle coordination du renseignement ? », *Lemonde.fr*, 7 mars 2011.
- **VIDAL Marc**, « Y a-t-il un syndrome des lanceurs d'alerte ? Le cas des services de renseignement », juillet 2015.
- **VINCENT Élise**
  * « La révolution silencieuse de l'antiterrorisme », *Le Monde*, 19 et 20 mars 2017.
  * « La sécurité intérieure franchit les frontières », *Le Monde*, 23 juin 2018.

V – COLLOQUES ET DISCOURS

- 1997 : **BOUCHET Paul**, **LACOSTE Pierre**, **PLENEL Edwy**, **WARUSFEL Bertrand**, Table ronde « A propos du renseignement ».
- 2006 : **MAZEAUD Pierre**, « La lutte contre le terrorisme dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel » à l'occasion de la visite à la Cour suprême du Canada, 24 au 26 avril 2006.
- 2010 : **FILLON François**, « Discours à l'occasion de l'installation de l'Académie du renseignement », École militaire, 20 septembre 2010.
- 2011 : **Parlement fédéral de Belgique**, Colloque, « Contrôle parlementaire des services de renseignements et de sécurité », 4 et 5 avril 2011.
- 2013 : **RAPAILLE Guy**, « Discours devant le comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité », 14 novembre 2013.
- 2015 : **VALLS Manuel**, « Discours à l'occasion de la séance spéciale d'hommage aux victimes des attentats à l'Assemblée nationale », 13 janvier 2015.
- 2017 : **Assemblée nationale** et **Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement**, Colloque, « Le contrôle et l'évaluation de la politique publique du renseignement », 22 mars 2017.
- 2017 : **Grenoble Alpes Date Institute / CESICE / INRIA**, Colloque, « Contrôle du renseignement : comment concilier surveillance et droits de l'homme », 14 novembre 2017.
- 2018 : **SAUVÉ Jean-Marc**, « Intervention sur le renseignement et son contrôle », 6 avril 2018.
- 2018 : **Délégation parlementaire au renseignement**, Colloque, « Dix ans du contrôle parlementaire du renseignement : l'exigence démocratique est-elle satisfaite ? », 22 novembre 2018.

ADDENDA

Les informations apportées par les références bibliographiques précédemment citées ont été complétées par plusieurs entretiens qui ont apporté de nombreuses précisions techniques et pratiques sur le droit du renseignement et sur les dispositifs de contrôle.

→ **Monsieur Marc ANTOINE**, Conseiller du Président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.
→ **Madame Agnès DELETANG**, Conseillère juridique du Coordonnateur national du renseignement et de la lutte antiterroriste.
→ **Monsieur le député Loïc KERVRAN**, Président de la Commission de vérification des fonds spéciaux.
→ **Monsieur Thierry LATASTE**, Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, Ancien directeur de cabinet du Président de la République et ancien directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur.
→ **Monsieur Sébastien LAURENT**, Professeur à l'Université de Bordeaux.
→ **Monsieur le général de division Pierre SAUVEGRAIN**, Sous-directeur à l'anticipation opérationnelle de la Direction générale de la gendarmerie nationale.
→ **Monsieur le contrôleur général Christian PROTAR**, Secrétaire général de l'inspection des services de renseignement.
→ **Monsieur le général de division Didier QUENELLE**, Adjoint au directeur de la Direction du renseignement et de la sécurité de défense.
→ **Monsieur Floran VADILLO**, Conseiller du Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Plusieurs entretiens, tant en métropole qu'à l'occasion de déplacements en outre-mer, ont également été réalisés avec des agents des services de renseignement, civils et militaires, qui ne peuvent être nominativement énumérés. Des entretiens à la Direction générale de la sécurité extérieure et à la Direction générale de la sécurité intérieure ont pu être organisés après l'accord des deux directeurs généraux.

LISTES DES PRINCIPAUX TEXTES

ORDRE CHRONOLOGIQUE

- **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.**
- Loi n° 46-854 du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946.
- Décret n° 47-2234 du 19 novembre 1947 portant création d'une commission de vérification des dépenses faites sur les crédits affectés au service de documentation extérieure et de contre-espionnage.
- **Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.**
- **Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales du 4 novembre 1950**.
- Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant **réforme du contentieux administratif**.
- Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 **instituant un état d'urgence** et en déclarant l'application en Algérie.
- **Constitution de la V^{ème} République du 4 octobre 1958**.
- Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au **fonctionnement des assemblées parlementaires**.
- Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant **organisation générale de la défense**.
- Décret n° 62-1208 du 17 octobre 1962 fixant **la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement**.
- **Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966**.
- Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à **renforcer la garantie des droits individuels des citoyens**.
- Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à **l'informatique, aux fichiers et aux libertés**.
- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.
- Décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la **commission d'accès aux documents administratifs**.
- Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

- Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.
- Décret n° 81-1041 du 20 novembre 1981 fixant les attributions de la protection et de la sécurité de la défense et portant suppression de la direction de la sécurité militaire.
- Décret n° 82-306 du 2 avril 1982 portant création d'une direction générale de la sécurité extérieure, placée sous l'autorité d'un directeur général relevant directement du ministère de la Défense et nommé par décret en Conseil des ministres.
- Décret n° 82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant **droits et obligations des fonctionnaires**.
- Décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 relatif à la Commission consultative des droits de l'homme.
- Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à **la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État**.
- Décret n° 89-528 du 20 avril 1989 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement.
- Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au **secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques**.
- Décret n° 92-523 du 16 juin 1992 portant création de la direction du renseignement militaire.
- Loi n° 94-698 du 20 juillet 1994 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.
- Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.
- Décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997 portant **création du conseil de sécurité intérieure**.
- Loi n° 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une **commission consultative du secret de la défense nationale**.
- Conseil de l'Europe, Recommandation n° 1402 du 26 avril 1999 sur le contrôle des services de sécurité intérieure dans les États membres du Conseil de l'Europe.
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
- Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.
- **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000**.
- Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

- Décret n° 2002-497 du 12 avril 2002 relatif au **groupement interministériel de contrôle**.
- Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.
- Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant **statut général des militaires**.
- Conseil de l'Europe, Recommandation n° 1713 du 23 juin 2005 sur le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les États membres du Conseil de l'Europe.
- 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**.
- Décret n° 2006-1541 du 6 décembre 2006 érigeant la cellule TRACFIN en service à compétence nationale et modifiant le code monétaire et financier.
- Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.
- Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant **création d'une délégation parlementaire au renseignement**.
- Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ».
- Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur.
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de **modernisation des institutions de la V^{ème} République**.
- Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la **programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense**.
- Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la **gendarmerie nationale**.
- Décret n° 2009-1095 du 4 septembre 2009 relatif aux modalités d'application de la dérogation à la règle du secret professionnel au profit des services de renseignement spécialisés.
- Loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes.
- Décret n° 2010-299 du 22 mars 2010 relatif à la gestion administrative et financière de la coordination nationale du renseignement.
- Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant **création de l'académie du renseignement**.
- Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.
- Loi n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au **Défenseur des droits**.

- Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'**orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure**.
- Conseil de l'Europe, Résolution n° 1838 du 6 octobre 2011 sur les recours abusifs au secret d'État et à la sécurité nationale : obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme.
- Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la **sécurité et à la lutte contre le terrorisme**.
- 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**.
- Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.
- Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour application de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement.
- Décret n° 2014-883 du 24 juillet 2014 relatif à **l'inspection des services de renseignement**.
- Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au **renseignement**.
- Décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 portant **désignation des services spécialisés de renseignement**.
- Décret n° 2015-1186 du 29 septembre 2015 relatif à l'organisation administrative et financière de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.
- Décret n° 2015-1211 du 1er octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisations et des fichiers intéressant la sûreté de l'État.
- Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux **mesures de surveillance des communications électroniques internationales**.
- Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L811-4 du code de la sécurité intérieure.
- Décret n° 2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement.
- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

- Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.
- Décret n° 2016-926 du 7 juillet 2016 instituant un secrétaire général de l'inspection des services de renseignement.
- Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.
- Décret n° 2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense.
- Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.
- Décret n° 2016-1772 du 20 décembre 2016 portant création d'un service à compétence nationale dénommé groupement interministériel de contrôle.
- Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes.
- Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.
- Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la **sécurité publique**.
- Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au **coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme**.
- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la **sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme**.
- Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la **programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense**.
- Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de **programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice**.

JURISPRUDENCES

I – JURISPRUDENCE NATIONALE

A/ Le Conseil constitutionnel

1) Le contrôle de constitutionnalité ordinaire (D.C.)

2) Les questions prioritaires de constitutionnalité (Q.P.C.)

B/ Le Tribunal des conflits

C/ Le Conseil d'État

1) Les formations ordinaires

2) La formation spécialisée

D/ La Cour de cassation

II – JURISPRUDENCE EUROPÉENNE

A/ La Cour européenne des droits de l'homme

B/ La Cour de justice de l'Union européenne

I – JURISPRUDENCE NATIONALE

A/ Le Conseil constitutionnel

1) Le contrôle de constitutionnalité ordinaire (D.C.)

- Conseil constitutionnel, Décision n° 71-44 D.C., 16 juillet 1971, ***Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 76-75 D.C., 12 janvier 1977, ***Loi autorisant les visites des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 80-127 D.C., 20 janvier 1981, ***Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 82-141 D.C., 27 juillet 1982, ***Loi sur la communication audiovisuelle***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 83-164 D.C., 29 décembre 1983, ***Loi de finances pour 1984***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 84-173 D.C., 26 juillet 1984, ***Loi relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 84-181 D.C., 11 octobre 1984, ***Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 85-187 D.C., 25 janvier 1985, ***Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 86-224 D.C., 23 janvier 1987, ***Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux du Conseil de la concurrence***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 93-325 D.C., 13 août 1993, ***Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 98-405 D.C., 29 décembre 1998, ***Loi de finances pour 1999***.

- Conseil constitutionnel, Décision n° 99-411 D.C., 16 juin 1999, ***Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 99-421 D.C., 16 décembre 1999, ***Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2001-448 D.C., 25 juillet 2001, ***Loi organique relative aux lois de finances***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2001-456 D.C., 27 décembre 2001, ***Loi de finances pour 2002***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-467 D.C., 13 mars 2003, ***Loi pour la sécurité intérieure***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-492 D.C., 2 mars 2004, ***Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2005-532 D.C., 19 janvier 2006, ***Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-625 D.C., 10 mars 2011, ***Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 D.C., 23 juillet 2015, ***Loi relative au renseignement***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-714 D.C., 23 juillet 2015, ***Loi organique relative à la nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-722 D.C., 26 novembre 2015, ***Loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-740 D.C., 8 décembre 2016, ***Loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-741 D.C., 8 décembre 2016, ***Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-778 D.C., 21 mars 2019, ***Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice***.

2) Les questions prioritaires de constitutionnalité (Q.P.C.)

- Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-111 Q.P.C., 10 novembre 2011, ***Mme Ekaterina B., épouse D., et autres***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-357 Q.P.C., 29 novembre 2013, ***Société Wesgate Charters Ltd.***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-590 Q.P.C., 21 octobre 2016, ***La Quadrature du Net et autres***.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2017-648 Q.P.C., 4 août 2017, ***La Quadrature du Net et autres***.

B/ Le Tribunal des conflits

- Tribunal des conflits, 12 juin 1978, *Société le Profil*.

C/ Le Conseil d'État

1) Les formations ordinaires

- Conseil d'État, 19 mai 1933, *Benjamin*, n° 17 413 et n° 17 520.
- Conseil d'État, Assemblée, 24 juin 1960, *Frampar*, n° 42289.
- Conseil d'État, Assemblée, 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, n° 58 502.
- Conseil d'État, Assemblée, 17 décembre 1976, n° 00217.
- Conseil d'État, 8 décembre 1978, *G.I.S.T.I., C.F.D.T. et C.G.T*, n° 10 097, n° 10 677 et n° 10 679.
- Conseil d'État, 10/9 SSR, 18 décembre 1987, n° 57 791.
- Conseil d'État, 2/6 SSR, 8 juin 1988, n° 60 334.
- Conseil d'État, 6 SS, 7 décembre 1992, n° 118 646.
- Conseil d'État, Section, 27 octobre 1999, *Solana*, n° 196 306.
- Conseil d'État, 10/9 SSR, 28 juillet 2000, *Monsieur X*, n° 212 941.
- Conseil d'État, Assemblée, 6 novembre 2002, n° 194 296.
- Conseil d'État, 5/6 SSR, 19 juin 2009, n° 323 745.
- Conseil d'État, 9/10 SSR, 20 février 2012, *Ministre de la Défense et des anciens combattants*, n° 350 382.

- Conseil d'État, 9/10 SSR, 5 juin 2015, n° 388 134.
- Conseil d'État, 9 septembre 2015, n° 393 079.
- Conseil d'État, 9/10 SSR, 12 février 2016, n° 388 134.
- Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 22 juillet 2016, n° 394 922, n° 394 925, n° 397 844, n° 397 581.
- Conseil d'État, 8ème Chambre, 18 novembre 2016, n° 393 080.
- Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 13 janvier 2017, n° 386 799.
- Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 17 mai 2017, n° 405 792.
- Conseil d'État, 2ème et 7ème chambres réunies, 28 décembre 2017, n° 406 112.
- Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 26 janvier 2018, n° 407 220.
- Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 26 juillet 2018, n° 393 099
- Conseil d'État, 9ème et 10ème chambres réunies, 26 juillet 2018, n° 394 922.
- Conseil d'État, 10ème chambre, 20 février 2019, n° 421 212.

2) La formation spécialisée

- Conseil d'État, formation spécialisée, 6 avril 2016, n° 396 471.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 396 503.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 396 958.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 398 354.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 398 356.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 400 688.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 7 décembre 2016, n° 396 566.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 23 décembre 2016, n° 396 532.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 23 décembre 2016, n° 396 534.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 23 décembre 2016, n° 402 081.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 27 janvier 2017, n° 402 079.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 8 février 2017, n° 396 471.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 8 février 2017, n° 396 550.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 8 février 2017, n° 396 567.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 26 avril 2017, n° 403 644.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 5 mai 2017, n° 396 669.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 15 mai 2017, n° 400 155.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 28 juin 2017, n° 401 494.

- Conseil d'État, formation spécialisée, 6 novembre 2017, n° 408 495.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 8 novembre 2017, n° 396 549.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 20 décembre 2017, n° 396 507.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 20 décembre 2017, n° 396 539.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 20 décembre 2017, n° 396 544.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 20 décembre 2017, n° 396 564.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 7 mars 2018, n° 396 541.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 18 juin 2018, n° 420 739.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 20 juin 2018, n° 404 012.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 20 juin 2018, n° 410 934.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 20 juin 2018, n° 412 685.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 7 novembre 2018, n° 410 686.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 7 novembre 2018, n° 418 908.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 28 décembre 2018, n° 396 542.
- Conseil d'État, formation spécialisée, 28 décembre 2018, n° 419 981
- Conseil d'État, formation spécialisée, 27 février 2019, n° 426 856
- Conseil d'État, formation spécialisée, 31 juillet 2019, n° 417 109.

D/ La Cour de cassation

- Cour de cassation, Chambre criminelle, 23 juillet 1985, n° 85-92574.
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 13 juin 1989, n° 89-81388 et n° 89-81709.
- Cour de cassation, Assemblée plénière, 24 novembre 1989, n° 89-84439.
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 15 mai 1990, n° 90-80827.
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 17 juillet 1990, n° 90-82614.
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 13 octobre 1992, n° 91-82456.
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 30 septembre 2008, n° 07-82249.
- Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 avril 2019, n° 18-82941.

II – JURISPRUDENCE EUROPÉENNE

A/ La Cour Européenne des Droits de l'Homme

- C.E.D.H., Chambre, 1er juillet 1961, *Lawless c. Irlande*, n° 332/57.
- C.E.D.H., Plénière, 6 septembre 1978, *Klass c. Allemagne*, n° 5029/71.
- C.E.D.H., Chambre, 28 juin 1984, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, n° 7819/77 et n° 7878/77.
- C.E.D.H., Plénière, 2 août 1984, *Malone c. Royaume-Uni*, n° 8691/79.
- C.E.D.H., Chambre, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, n° 9248/81.
- C.E.D.H., Plénière, 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, n° 14038/88.
- C.E.D.H., Chambre, 24 avril 1990, *Huvig c. France*, n° 11105/84.
- C.E.D.H., Chambre, 24 avril 1990, *Kruslin c. France*, n° 11801/85.
- C.E.D.H., Chambre, 26 mars 1996, *Doorson c. Pays-Bas*, n° 20524/92.
- C.E.D.H., Grande chambre, 27 mars 1996, *Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 17488/90.
- C.E.D.H., Chambre, 23 avril 1997, *Van Mechelen et autres c. Pays-Bas*, n° 21363/93, n° 21364/93, n° 241527/93 et n° 22056/93.
- C.E.D.H., Chambre, 25 mars 1998, *Kopp c. Suisse*, n° 23224/94.
- C.E.D.H., Chambre, 10 juillet 1998, *Tinnelly & Sons Ltd et autres et McElduff et autres c. Royaume-Uni*, n° 20390/92.
- C.E.D.H., Chambre, 24 août 1998, *Lambert c. France*, n° 23618/94.
- C.E.D.H., Grande chambre, 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, n° 37201/06.
- C.E.D.H., 4ème section, 1er avril 2008, *Liberty contre Royaume-Uni*, n° 58 243/00.
- C.E.D.H., 4ème section, 18 mai 2010, *Kennedy c. Royaume-Uni*, n° 26839/05.
- C.E.D.H., Grande chambre, 4 décembre 2015, *Roman Zakharov c. Russie*, n° 47143/06.
- C.E.D.H., Grande chambre, 13 septembre 2018, *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, n° 58170/13, n° 62322/14 et n° 24960/15.

B/ La Cour de Justice de l'Union Européenne

- C.J.C.E., Grande chambre, 3 septembre 2008, *Kadi*, n° 402/05.
- C.J.U.E., Grande chambre, 4 juin 2013, *ZZ*, n° 300/11.
- C.J.UE., Grande chambre, 18 juillet 2013, *Kadi II*, n° 584/10, n° 593/10 et n° 595/10.
- C.J.U.E., Grande chambre, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources*, n° 293/12.
- C.J.U.E., Grande chambre, 8 avril 2014, *Kärnter Landesregierung*, n° 594/12.
- C.J.U.E., Grande chambre, 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB c. Post - och telestyrelsen*, n° 203/15.
- C.J.U.E., Grande chambre, 21 décembre 2016, *Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson et autres*, n° 698/15.

TABLE DES MATIÈRES

TABLES DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES.....9

SOMMAIRE.....13

INTRODUCTION.....15

§1 : Le renseignement : définitions et organisation.....16

A/ L'activité de renseignement.....16

B/ Historique des services de renseignement français.....20

§2 : Des droits et libertés menacés par l'activité de renseignement.....30

A/ Des libertés menacées nombreuses et diversement protégées.....30

B/ Sécurité et liberté : des restrictions prévues et acceptées.....34

§3 : Face aux atteintes aux libertés par le renseignement : l'indispensable contrôle.....38

A/ Le renseignement face à l'exigence de transparence.....38

B/ L'intervention d'acteurs non institutionnels : la presse et l'opinion publique.....41

PREMIÈRE PARTIE : LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS.....45

CHAPITRE 1 : LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF INTERNE.....47

Section 1 : L'organisation d'un contrôle hiérarchique.....49

§1 : Le contrôle interne : de l'agent aux responsables des services.....49

A/ L'agent, premier échelon d'un contrôle interne.....49

1) La responsabilité individuelle des agents.....50

a/ L'article 40 du code de procédure pénale.....50

b/ La théorie des baïonnettes intelligentes.....53

c/ L'engagement de la responsabilité pénale de l'agent.....55

2) Le dispositif des lanceurs d'alerte : un dispositif récemment étendu aux services de renseignement.....56

a/ Le cadre général des lanceurs d'alerte.....57
b/ La spécificité du lanceur d'alerte dans le monde du renseignement 60
B/ Le contrôle hiérarchique.....64
1) La responsabilité des directeurs et chefs de service.....64
a/ La responsabilité individuelle des directeurs et chefs de service....64
b/ Le rôle des directions dans le recrutement, le suivi et la formation des agents.....67
2) Les dispositifs d'inspection des services de renseignement.....69
a/ Deux inspections généralistes : IGPN et IGGN.....69
b/ Les inspections internes spécialisées.....72
§2 : Les dispositifs de contrôle ministériel et financier.....76
A/ Le cadre du contrôle interne administratif : inspections générales et Cour des comptes.....77
1) Le contrôle effectué par les inspections générales ministérielles.....77
2) Le contrôle exercé par la Cour des comptes.....86
B/ Le pouvoir politique et le renseignement.....90
1) La responsabilité des autorités politiques dans la conduite du renseignement.....90
a/ La délicate relation des autorités politiques avec le renseignement 90
b/ Président de la République et Premier ministre : quel leader politique pour les services de renseignement.....94
2) Les fréquents rappels législatifs du rôle joué par les autorités politiques… 96

Section 2 : La mise en place progressive d'organes spécifiques dédiés à l'orientation et au contrôle des services de renseignement.....101

§1 : Deux structures du contrôle du renseignement : une particularité du renseignement dans le paysage administratif français.....101
A/ Le groupement interministériel de contrôle, un organe au cœur du dispositif de contrôle gouvernemental.....101

1) La reconnaissance tardive de l'existence du groupement interministériel de contrôle.....102
2) Les évolutions du groupement interministériel de contrôle et la confirmation de son rôle central dans le contrôle de la mise en œuvre des techniques de renseignement.....109
B/ L'inspection des services de renseignement.....114
1) Une création récente et sollicitée.....115
2) Une structure en développement permanent.....117
§2 : La place particulière de la Coordination nationale du renseignement.....120
A/ Coordonner les services de renseignement : une longue évolution.....121
1) Plusieurs tentatives de coordination.....121
2) La coordination nationale du renseignement, une nouvelle institution atypique dans le monde du renseignement.....125
B/ La place du coordonnateur et les évolutions.....126
1) Le coordonnateur et sa mission de contrôle du renseignement.....127
2) Les évolutions récentes et à venir d'une structure inhabituelle.....129

CONCLUSION DU CHAPITRE.....131

CHAPITRE 2 : LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DE RENSEIGNEMENT.....133

Section 1 : Le contrôle indépendant, un système de contrôle atypique et diversifié.....137

§1 : La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, une autorité administrative indépendante spécialisée dans le contrôle des services de renseignement 137
A/ Une mise en place progressive.....138
1) Un contrôle purement exécutif sanctionné par le droit européen.....138
2) Un nouveau cadre juridique en réaction à la condamnation européenne 143
B/ Un contrôle devenu effectif grâce à la jurisprudence de la Commission. 146
1) L'adaptation de la Commission et ses précisions jurisprudentielles.....147

a/ L'orientation générale du contrôle.....147
b/ Les finalités.....149
c/ Les contingents.....150
d/ Les renseignements complémentaires et l'adaptation des délais. .151
e/ Le développement d'une procédure d'urgence et d'extrême urgence 152
f/ Les relations avec le groupement interministériel de contrôle.....153
g/ Les réclamations de particuliers.....154
2) Les évolutions technologiques et les extensions de compétences.....155
a/ La problématique des écoutes microphoniques et le développement de la téléphonie mobile.....155
b/ Les évolutions législatives : la loi du 23 janvier 2006 et la loi du 18 décembre 2013.....157

§2 : L'intervention d'autres autorités administratives indépendantes dans le contrôle des services de renseignement.....159
A/ Les autorités administratives indépendantes participant régulièrement au contrôle des outils du renseignement.....159
1) La Commission du secret de la Défense nationale (CSDN).....159
a/ L'action générale de la CSDN.....160
b/ L'interaction de la CSDN avec l'action des services de renseignement.....162
2) La Commission nationale de l'informatique et des libertés.....163
a/ Le pouvoir de contrôle et les principaux fichiers intéressant la sûreté de l'État.....165
b/ Les droits suivis par la CNIL et les exceptions des fichiers intéressant le renseignement.....169
c/ Les avis et recommandations liés au renseignement.....172
B/ Les autorités administratives indépendantes pouvant interférer ponctuellement dans le contrôle du renseignement.....175
1) La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).....176
a/ L'action générale de la CADA.....176
b/ Les liens entre la CADA et les services de renseignement.....178
2) Le Défenseur des droits.....181

a/ L'action générale du Défenseur des droits.....181
b/ L'interaction du Défenseur des droits avec les services de renseignement.....183
3) La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) 186
a/ Le cadre d'action de la CNCDH.....186
b/ Les avis publics de la CNCDH en matière de renseignement.....187

Section 2 : Le renouveau du contrôle administratif indépendant : la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).....191

§1 : Une nouvelle autorité administrative indépendante spécifiquement dédiée au contrôle du renseignement : la CNCTR.....192
A/ Une autorité aux prérogatives élargies.....192
1) Un contrôle *a priori* enfin affirmé et un contrôle *a posteriori* confirmé 193
2) Nouvelles finalités et répartition en fonction des services de renseignement.....194
3) L'accès aux techniques en fonction des services de renseignement.....200
4) L'uniformisation des demandes de mise en œuvre.....203
B/ Une nouvelle composition, un nouveau mode de fonctionnement et de nouveaux moyens.....204
1) Une composition élargie et un nouveau mode de fonctionnement prévu par la loi.....204
a/ Une composition élargie.....204
b/ Les formations de la CNCTR.....206
2) Des moyens étendus.....207
a/ Des moyens humains et financiers.....208
b/ Un droit d'information.....209
c/ Un pouvoir de recommandation et de contrôle.....210
d/ Les opérations de contrôle.....211
e/ La mise en œuvre d'un recours juridique.....212
f/ La publication d'un rapport public d'activité.....213

§2 : Une efficacité à démontrer.....213
A/ Des critiques partiellement entendues.....214
1) Les critiques émises à l'encontre de la CNCTR.....214
a/ Une composition manquant d'indépendance et de collégialité.....214
b/ Un manque de moyens face à une augmentation des demandes...215
c/ L'absence de centralisation des données.....217
2) L'absence de contrôle dans plusieurs hypothèses.....219
a/ Les procédures d'urgence absolue et d'urgence opérationnelle....219
b/ Les mesures de surveillance internationale.....220
c/ L'exception hertzienne.....222
B/ Des critiques atténuées par la dense activité de la CNCTR.....226
1) Les précisions indispensables sur le fonctionnement concret et la doctrine de la CNCTR.....226
a/ Une doctrine en construction, prise en compte par les services et l'instauration d'un nouvel indicateur de surveillance.....226
b/ L'augmentation du contingentement des interceptions de sécurité et la création de nouveaux contingentements.....228
2) Le contrôle *a priori* : priorité de la CNCTR.....231
a/ L'examen des demandes préalables et le délai de réponse.....231
b/ L'adaptation des avis de la CNCTR et le suivi des avis par le Premier ministre.....232
c/ Le nombre d'avis et l'étude des finalités invoquées.....233
d/ L'augmentation de compétence de la CNCTR dans le contrôle *a priori* des mesures de surveillance internationale.....234
3) Le développement permanent du contrôle *a posteriori*.....234
a/ L'évolution des recueils et de la centralisation.....235
b/ Le développement des contrôles sur place et sur pièces.....236
c/ Les irrégularités constatées par la CNCTR et le processus mis en place.....237

CONCLUSION DU CHAPITRE.....239

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....241

DEUXIÈME PARTIE : LES CONTRÔLES EXTERNES.....243

CHAPITRE 1 : LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT.....245

Section 1 : La place limitée des parlementaires dans le contrôle du renseignement.....247

§1 : Les limites du contrôle parlementaire traditionnel.....247

A/ La mission de contrôle parlementaire du Gouvernement.....247

1) Le rôle majeur des commissions permanentes.....248

2) Les missions d'information et les questions orales et écrites.....252

3) Les commissions d'enquête : un outil puissant du contrôle parlementaire 255

a/ Les commissions d'enquête du Sénat.....256

b/ Les commissions d'enquête de l'Assemblée nationale.....259

4) Les prérogatives du contrôle indirect : la participation aux autorités administratives indépendantes et le contrôle des nominations présidentielles 260

B/ Les limites au contrôle parlementaire sur le renseignement.....262

1) La séparation des pouvoirs, source de la limitation du contrôle du Parlement.....262

2) Une autocensure par désintérêt pendant de nombreuses années.....264

§2 : Le rôle des parlementaires dans le contrôle des services de renseignement à travers la Commission de vérification des fonds spéciaux.....265

A/ Les prémices du contrôle des fonds spéciaux.....265

1) La mise en place précoce d'un contrôle des fonds spéciaux (de 1947 à 2001).....265

2) Le développement d'un contrôle spécifique hybride (de 2001 à 2013). 268

B/ L'instauration progressive d'une commission parlementaire.....273

1) Un fonctionnement performant malgré l'absence de la Cour des comptes 273

2) La confirmation d'une commission exclusivement parlementaire.....276

Section 2 : Le développement progressif d'un contrôle parlementaire en France.....281

§1 : La difficile création d'un contrôle parlementaire.....281

A/ De multiples tentatives parlementaires.....281

1) Les propositions générales d'établissement d'un contrôle parlementaire (de 1947 à 1999).....281

2) Des dispositifs proposés détaillés (de 1999 à 2006).....284

B/ Les solutions retenues à l'étranger du contrôle parlementaire du renseignement.....288

1) Les exemples à l'étranger d'un contrôle parlementaire approfondi.....288

2) Les exemples à l'étranger d'un contrôle parlementaire restreint.....293

3) La mise en place de dispositifs atypiques chargés du contrôle parlementaire : l'exemple belge.....295

§2 : La montée en puissance du contrôle parlementaire français.....296

A/ Une mise en place progressive (2007 – 2014).....296

1) La mise en place et les choix du législateur français.....296

a/ Le processus de mise en place de la délégation parlementaire au renseignement.....297

b/ Les choix du législateur pour la nouvelle structure de contrôle....299

2) Une activité restreinte dans les premières années d'existence.....302

B/ L'émergence d'un véritable contrôle (2014 – 2018).....303

1) Les apports de la loi de programmation militaire de 2013.....304

2) Les apports de la loi renseignement de 2015.....309

C/ Bilan et avenir de la délégation parlementaire au renseignement.....312

CONCLUSION DU CHAPITRE.....317

CHAPITRE 2 : LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL EN DÉVELOPPEMENT.....319

Section 1 : Le juge administratif, juge compétent en matière de renseignement.....321

§1 : La confirmation d'un juge administratif protecteur des libertés et compétent pour connaître du contentieux du renseignement.....321

A/ Le contentieux du renseignement : débat sur la compétence exclusive du juge administratif.....322
1) Le renseignement, acte de police administrative.....323
2) Le juge administratif et les services de renseignement.....326
a/ Les recours pour excès de pouvoir.....326
b/ La jurisprudence administrative liée aux services de renseignement 328
3) Le juge administratif, juge protecteur des libertés.....331
B/ Le choix du législateur : confirmer le juge administratif dans son rôle...336
1) Une formation spécialisée au sein du Conseil d'État.....337
a/ Composition de la formation spécialisée et habilitation secret défense des juges.....337
b/ Une saisine étendue.....339
2) Des garanties de procédures adaptées.....341
3) Des prérogatives importantes dans deux contentieux spécifiquement liés au renseignement.....343
a/ Quels domaines de compétence pour la formation spécialisée ?. .343
b/ Des prérogatives élargies.....345
§2 : Une mise en œuvre récente et une efficacité à démontrer.....345
A/ La mise en œuvre du nouveau contentieux.....346
1) Les précisions pratiques apportées par voie réglementaire.....346
a/ Composition et fonctionnement de la formation spécialisée.....346
b/ Saisine de la formation spécialisée.....348
2) La validation constitutionnelle du dispositif.....349
B/ L'étude des décisions de la formation spécialisée.....352
1) Le contentieux des techniques de renseignement.....352
2) Le contentieux des fichiers.....355

Section 2 : L'intervention d'autres juridictions nationales et internationales dans le contrôle du renseignement.....363

§1 : Les juridictions nationales.....363
A/ Le Conseil constitutionnel.....363
1) Le Conseil constitutionnel, la limitation des droits fondamentaux par l'ordre public et la particularité du contrôle de constitutionnalité des lois antiterroristes.....364
2) Conseil constitutionnel et renseignement : une évolution majeure.....366
B/ Le juge judiciaire.....371
1) Le juge judiciaire et le contrôle des techniques d'enquête.....371
2) Le juge judiciaire et la judiciarisation du renseignement.....376
3) La mise en cause des services de renseignement devant le juge judiciaire 381
a/ Les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et au secret de la défense nationale.....381
b/ Les autres condamnations.....384

§2 : Les juridictions européennes.....386
A/ La Cour européenne des droits de l'Homme.....387
1) Les ingérences de l'autorité publique face aux droits et libertés de la Convention européenne.....389
a/ L'article 8 et le droit au respect de la vie privée.....390
b/ L'article 6 et le droit à un procès équitable.....394
2) Les condamnations marquantes de la Cour et l'avenir de la législation française devant le juge européen.....395
a/ *Big Brother Watch c. Royaume-Uni* : la remise en question de la surveillance de masse ?.....395
b/ La législation française face à la Cour européenne des droits de l'Homme.....398
B/ La Cour de justice de l'Union européenne.....401
1) Le rôle du juge de l'Union européenne dans la protection des droits et l'exemple de la lutte antiterroriste et du secret devant le juge : les arrêts *Kadi I* et *Kadi II*.....402
2) Le développement d'une jurisprudence restrictive dans la conciliation des droits et la sauvegarde de l'ordre : l'exemple de la conservation de données 404

CONCLUSION DU CHAPITRE.....411

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE.....413

CONCLUSION GÉNÉRALE.....415

BIBLIOGRAPHIE.....419

ADDENDA.....453

LISTES DES PRINCIPAUX TEXTES.....455

LISTE DES JURISPRUDENCES.....461

TABLE DES MATIÈRES.....471